

JOG ÉS POLITIKA HATÁRÁN

---

ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS  
MAGYARORSZÁGON  
2010 UTÁN



# JOG ÉS POLITIKA HATÁRÁN

---

## ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS MAGYARORSZÁGON 2010 UTÁN

Szerkesztette:

GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA  
ÉS SZENTE ZOLTÁN

*hvg***orac**

Lap- és Könyvkiadó Kft.

© BALÁZS Zoltán, 2015  
© DRINÓCZI Tímea, 2015  
© ERDŐS Csaba, 2015  
© GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, 2015  
© HALMAI Gábor, 2015  
© KOVÁCS Ágnes, 2015  
© NASZLADI Georgina, 2015  
© PÓCZA Kálmán, 2015  
© SZENTE Zoltán, 2015  
© TILK Péter, 2015  
© VARGA Csaba, 2015  
© VISSY Beatrix, 2015  
© HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015

*Kézirat lezárva:* 2015. november 30.

Szakmai lektor:  
VÖRÖS IMRE



A kiadó számára minden jog fenntartva.  
Jelen könyvet, illetve annak részleteit tilos reprodukálni,  
adatrendszerben tárolni, bármely formában  
vagy eszközzel – elektronikus, fényképeszeti úton  
vagy módon – a kiadó engedélye nélkül közölni.

ISBN 978-963-258-292-4

Budapest, 2015  
A HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. kiadása  
Internet: [www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu)  
E-mail: [info@hvgorac.hu](mailto:info@hvgorac.hu)  
Felelős kiadó: dr. Frank Ádám, a kft. ügyvezetője  
Felelős szerkesztő: dr. Gábor Zsolt  
Tipográfia és műszaki szerkesztés: Harkai Éva  
Szedés: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

## *Tartalom*

A kötet szerzői

[7]

Előszó

[9]

SZENTE ZOLTÁN

Jog és politika határán: az alkotmánybíróságok  
és az alkotmánybíráskodás jellegéről

[13]

TILK PÉTER – NASZLADI GEORGINA

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után

[41]

BALÁZS ZOLTÁN

A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012–2014)

[75]

HALMAI GÁBOR

Pártos alkotmánybíráskodás (2010–2014)

[105]

SZENTE ZOLTÁN

Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon  
2010 és 2014 között

[151]

PÓCZA KÁLMÁN

Többségi demokrácia és gyenge alkotmánybíráskodás:  
egy elszalasztott lehetőség

[185]

KOVÁCS ÁGNES

A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható  
az Alkotmánybíróság gyakorlata  
a politikai konstitucionalizmus alapján?

[213]

VARGA CSABA

Eszményből bálvány? A jogállamiság és színeváltozásai

[261]

DRINÓCZI TÍMEA

A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság

[283]

ERDŐS CSABA

Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata  
az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának  
és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein

[317]

VISSY BEATRIX

A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálata  
mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze?

[349]

GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA

Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság  
„devizahiteles” határozataiban

[373]

## *A kötet szerzői*

BALÁZS Zoltán egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Társadalomtudományi Kar, Politikatudományok Intézete; tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet

DRINÓCZI Tímea egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

ERDŐS Csaba egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi kar, Alkotmányjogi Tanszék; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

HALMAI Gábor egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Társadalomtudományi Kar, Európai Tanulmányok Tanszék; EURIAS Senior Visiting Fellow, Institut für die Wissenschaften vom Menschen Institute for Human Sciences (Bécs)

KOVÁCS Ágnes egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogi és Jogszociológiai Tanszék

NASZIDY Georgina OTKA kutató, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

PÓCZA Kálmán egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Nemzetközi és Politikatudományi Intézet; MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, tudományos főmunkatárs

SZENTE Zoltán egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék; tudományos tanácsadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

TILK Péter egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

VARGA Csaba professor emeritus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; kutató professor emeritus, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

VISSY Beatrix  hárszegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék



## *Előszó*

A 2010. évi parlamenti választások utáni magyarországi közjogi változások elemzéséről, megítéléséről gazdag szakirodalom született az elmúlt években. Mostani vállalkozásunk azonban csak közvetve kapcsolódik ehhez a diskurzushoz, mert közvetlen célja nem az, hogy a hazai alkotmányos változások irányait összevesse a modern alkotmányosság követelményeivel, vagy normatív alapon értékelje a teljes magyar közjogi rendszert, vagy akár **csak annak** valamely részét érintő átalakításokat. Ennek a kötetnek az írásai elsősorban azt a kérdést járják körül, hogy a rendszerváltás utáni magyar politikai rendszerben meghatározó jelentőségű intézményt, az Alkotmánybíróságot érintő közjogi változások milyen következményekkel jártak e szerv tevékenységére nézve. Könyvünk mindenekelőtt azokkal a folyamatokkal foglalkozik, amelyek az Alkotmánybíróság politikai befolyásolására irányultak, illetve ilyen hatással jártak. Más szóval arra vagyunk kíváncsiak, hogy az eleve a politika és a jog határmezsgyéjén elhelyezkedő Alkotmánybíróság helye, szerepe hogyan változott az elmúlt időszakban. Az e kérdésre adott válaszok különösen érdekesek lehetnek nemcsak általában, hanem a 2010 és 2015 közötti magyarországi kétharmados, alkotmányozó parlamenti többség tapasztalatai miatt is, s hozzájárulhatnak az intézményre vonatkozó reformelképzelésekről szóló esetleges későbbi vitákhoz.

A kötet szerzőinek intézményi kötődése különböző, felkérésük alapja a témánk szempontjából releváns érdeklődési körük, illetve kutatási területeik volt. Ennélfogva a kötet nem valamely elméleti konstrukció, kutatási koncepció vagy hipotézis igazolására, nem egy egységes vagy akár csak egyeztetett álláspont vagy törekvés képviselőjére irányul, hanem csupán az alkotmánybíráskodásról mint az alkotmányos jogállam egyik garanciális intézményéről szóló tudományos diskurzushoz kíván hozzájárulni.

Ennek megfelelően ez a könyv – a mi eredeti szándékainknak megfelelően – különböző megközelítési módú és szellemiségű írásokat tartalmaz. Így hát általános vagy közös következtetések levonására sem vállalkozunk. A kötet szerkesztőiként mégis fontosnak tartjuk annak hangsúlyozását, hogy – bárhogyan vélekedjünk is az Alkotmánybíróság mai működéséről, vagy akármilyen módon értékeljük is a 2010 óta elmúlt fél évtizedes

tevékenységét – az Alkotmánybíróságot a magyar alkotmányos rendszer fontos, garanciális szervének tekintjük, amelynek jelentős szerepe volt az alkotmányos jogállam magyarországi kiépítésében és működtetésében. Tevékenységének sajátos jellege ezt az intézményt valószínűleg mindig is a politikai és jogrendszer köztes zónájába helyezi majd, mindenekelőtt azért, mert ellenőrző funkciója a politikai akaratot tükröző jogalkotáshoz kötődik, s ennél fogva tevékenységének közvetlen politikai hatásai is vannak. Mindez azonban mit sem változtat azon, hogy az Alkotmánybíróság léte csak akkor igazolható, ha működése során a jogalkotást (elsősorban is a törvényhozó hatalmat) alkotmányos-jogi szempontból vizsgálja felül. Amint döntései során politikai szempontokat érvényesít, vagy meghatározott politikai szervezeteket, törekvéseket vagy eszméket képvisel, nemcsak működésének legalitását, hanem alkotmányos legitimitációját is elveszti. Politikai szervként működő Alkotmánybíróságra – abban a szűk értelemben, hogy határozatait politikai elvek és megfontolások alapján hozza – úgyszólván nincs szükség, mert nem erre szól az intézmény alkotmányos felhatalmazása.

Kötetünk úgy is felfogható, mint amely az elmúlt időszakban az Alkotmánybíróság működésével kapcsolatos írásokat gyűjti egybe, egyfajta körképet adva arról, hogy a jelenkori alkotmányjogi diskurzus hogyan ítéli meg e testület mai működését. Az alább található írások közül néhány tanulmány egy korábbi változata már máshol megjelent. Így Tilk Péter és Naszladi Georgina tanulmánya a **JURA** 2015:1. lapszámában megjelent „Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti »erőviszony« **változásai 2010 óta**” című cikk továbbfejlesztett változata. Balázs Zoltán szövegének korábbi változata „A közérdek mint a politika és a jog közötti váltófogalom az alkotmánybíráskodás példáján” címmel a *Századvég* 2015:20. számában került közlésre. Kovács Ágnes tanulmánya a *Fundamentum* című folyóirat 2015:2. számában megjelenő, „Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal” című írásán alapul, ezért a két szöveg több ponton is megegyezik. Halmai Gábor írása két, ugyancsak a *Fundamentumban* külön-külön megjelent hosszabb tanulmány összeszerkesztett és átdolgozott változata. Az eredeti megjelenés adatai: „In memoriam magyar alkotmánybíráskodás.” *Fundamentum*, 2014:1-2., illetve: „Két (egyetlen) választás Magyarországon. Az AB a parlamenti és a fővárosi önkormányzati választási rendszerről.” *Fundamen-*

tum, 2014:4. Sente Zoltán tanulmányának egy része korábban „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014” címmel jelent meg a *Politikatudományi Szemle* 2015:1. számában, Gárdos-Orosz Fruzsina tanulmányának egyes pontjai pedig a *Jogesetek Magyarázata* című folyóirat 2015:2. számában lesznek olvashatóak „Az Alkotmánybíróság első határozata a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseiben alkalmazott egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó törvényi szabályozásról. A fogyasztók védelme és a jogbiztonság” címmel megjelenő tanulmányban. Pócza Kálmán itt közölt tanulmányának egyes elemei a következő helyeken jelentek meg: „Egy elmaradt alkotmányos modellváltás margójára”, *Fundamentum* 2015:1; „Alkotmánybíróság” in: Körösenyi, András (szerk.): A magyar politikai rendszer negyedszázada.

A kötet előkészítése a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Jogtudományi Intézetében folyt. Külön szeretnénk köszönetet mondani Vörös Imre akadémikusnak, a Jogtudományi Intézet korábbi kutatóprofesszorának szakmai lektori munkájáért és tanácsaiért, amelyek közül a szerzők is és mi is sokat megfogadtunk.

Gárdos-Orosz Fruzsina  
Sente Zoltán

Budapest, 2015. november 20.



# SZENTE ZOLTÁN

---

## *Jog és politika határán: az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről*

### 1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK INTÉZMÉNYI JELLEGÉRŐL

Akár az európai (kelsen) típusú alkotmánybíróságokat, akár a rendes bírósági rendszerek közjogi funkciókat is ellátó felső bíróságait vizsgáljuk, abba a nehézségbe ütközünk, hogy hogyan, milyen természetű tevékenységnek minősítsük a klasszikus alkotmánybíráskodást, vagyis a törvények és más jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát. A probléma abban áll, hogy a normakontroll jelentősen eltér a tradicionális bírói feladatoktól, eredménye pedig közvetlen kihatással van vagy lehet a jogrendszer egészére, illetve a közhatalom gyakorlására.

Ez azonban sokáig nem számított nehéz kérdésnek. A hagyományos közjogi felfogás mindig is jogi funkciónak tekintette a bírói felülvizsgálatot. Az alkotmánybíráskodás őshazájában, Amerikában például ez a felfogás végigvonult az alkotmányjogi gondolkodás eddigi történetén. John Marshall, az amerikai Legfelső Bíróság első elnökének csaknem kétszáz évvel ezelőtti szavai szerint „a bírói hatalom, ellentétben a törvények hatalmával, nem létezik. A bíróságok a jog saját akarat nélküli eszközei. Amikor azt mondják, hogy mérlegelési jogkört gyakorolnak, ez pusztán jogi diszkreció, amit arra használnak, hogy feltárják a jog által előírt tartalmat; és amikor feltárták, a bíróság kötelessége ennek követése. A bírói hatalmat sohasem abból a célból gyakorolják, hogy a bíró akaratát érvényesítse; hanem mindig azért, hogy a törvényhozás akaratának szerezzenek érvényt.”<sup>1</sup>

Ez a fajta érvelés – lényegét tekintve – több mint száz évvel később is változatlan maradt: „Amikor a Kongresszus valamely törvényét a szabályoknak megfelelően megtámadják a bíróságokon, mint amely nem felel meg az alkotmányos felhatalmazásnak, a kormányzás bírói ágának csak egyetlen feladata van – az, hogy az alkotmány felhívott rendelkezését a tá-

---

<sup>1</sup> *Osborn v. Bank of the United States*, 9 Wheaton 738 (1824), 866.

madott törvény mellé helyezze, és eldöntse, hogy az utóbbi vajon megfelel-e az előbbinek.”<sup>2</sup>

S a felfogás ma is erősen tartja magát: „egy állami aktus alkotmányellenessé nyilvánítása nem annak bejelentését jelenti, hogy mi megtiltjuk, hanem hogy az alkotmány tiltja meg [az alkalmazását – Sz. Z.]”.<sup>3</sup>

Hasonló felfogás jelen van Németországban is, ahol a Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) 1951-ben kezdte meg tevékenységét. Ám ez nem meglepő, ha a nagykommentárokat vagy az alkotmányjogi kézikönyveket nézzük, hiszen azok alapvetően a tételes jog intézményeit, céljait és dogmatikáját írják le. A *Bundesverfassungsgericht* működésével foglalkozó szakirodalomban azonban uralkodónak tekinthető az a nézet, amely szerint az Alkotmánybíróság a jog és a politika köztes területén, határmezsgyéjén látja el tevékenységét. Csakhogy ez a felfogás általában nem ismeri el a politikai érdekek és értékek meghatározó szerepét a döntéshozatali folyamatban. Inkább a pártpolitika és a „bírói politika” megkülönböztetésén alapul, azzal, hogy a „[p]ártpolitika a bíróságok ítélkezési gyakorlatában és a bírák szavazási magatartásában nem játszik szerepet”.<sup>4</sup> Ezt a véleményt erősíti az is, hogy soha nem volt alapvető bírálat vagy politikai támadás az Alkotmánybírósággal szemben, legalábbis olyan, amely a testület létjogosultságát kérdőjelezte volna meg.<sup>5</sup>

Amíg azonban az alkotmánybíráskodást az azt végző bírák és az alkotmányjogászok (legalábbis jelentős részük) mindig is jogi-jogászai tevékenységnek tartották, mások – elsősorban a politikatudósok – egyre inkább annak politikai jellegét hangsúlyozták. Robert Dahl például már az 1950-es években azt állította, hogy az amerikai Legfelső Bíróság a jogi szempontokon túlterjeszkedő közpolitikai döntéseket hoz, amikor időről-időre olyan kérdésekben is állást foglal, amelyek tisztán jogi alapon nem dönthetők el.

<sup>2</sup> Owen Roberts bíró érvelése a *United States v. Butler* ügyben, 297 U.S. 1 (1936), 62.

<sup>3</sup> Lásd Antonin Scalia véleményét, *American Trucking Assns. v. Smith*, 110 L Ed 2d 148 (1990), 174.

<sup>4</sup> WESEL, Uwe: *Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik*. Karl Blessing Verlag, München, 2004. 214. Bár az alkotmánybíróságok a egyfajta hidet jelentenek a jog és a politika között, végső soron megőrzik jogi intézményi karakterüket. ZAMBONI, Mauro: 'Markers' vs. 'Makers': Are Constitutional Courts Legal or Political Actors? In Comtois Suzanne – de Graaf, Kars Jan (eds.): *On judicial and quasi-judicial independence*. Eleven international publishers, 2013. 69–99.

<sup>5</sup> MÖLLERS, Christoph: Scope and Legitimacy of Judicial Review in German Constitutional Law – the Court versus the Political Process. In Pünder, Hermann and Waldhoff, Christian (eds.): *Debates in German Public Law*. Hart Publishing, Oxford and Portland, 2014. 4, 14.

A bíróság előtt továbbá gyakran vannak olyan kérdések, amelyeknek a társadalmat megosztó alternatívái vannak, s amelyekben a jogászok különbözőképpen gondolkoznak; amikor az alkotmány szövege általános, bizonytalan, nem egyértelmű, vagy amikor az eltérő megoldásokra egyaránt vannak precedensek, akkor a bíróság elkerülhetetlenül politikai szempontok alapján dönt. Ezáltal a Legfelső Bíróság, amikor ellentétes közpolitikai alternatívák közül kell választania, valójában maga is politikaalakító szerv.<sup>6</sup>

Az alkotmánybíróságok tevékenységének politikai természetét általában is abban látják, hogy a különböző cselekvési alternatívák közül való választásaik tisztán jogi szempontok alapján nem igazolhatók, avagy olyan értékvalasztásokon alapulnak, amelyek egyébként a demokratikusan választott képviseleti szervek hatáskörébe tartoznának. Sok országban a politikai jelleget erősíti az alkotmánybírák kiválasztásának módja is. Ahol ugyanis politikai szervek (parlamentek) vagy tisztségviselők (államfők) jelölik, választják vagy nevezik ki az alkotmánybírák legalább egy részét, a tapasztalatok szerint egyfajta kvótarendszer alakul ki a legerősebb kormány- és ellenzéki pártok között, mint az Egyesült Államokban, Németországban, Ausztriában, Olaszországban, vagy a közép- és kelet-európai országok többségében.<sup>7</sup> Ha a vélt vagy valós politikai hovatartozás a kiválasztás egyik szempontja, akkor ésszerű az a feltételezés, hogy a megválasztott (kinevezett) alkotmánybíráktól politikailag motivált magatartást várnak.<sup>8</sup> Egyes alkotmánybíróságokat eleve politikai céllal hoztak létre,<sup>9</sup> mások működését pedig végigkísérte a politikai csatákban való részvétel.<sup>10</sup> Mindezek alapján különböző elméleti irányzatok alakultak ki, annak

<sup>6</sup> DAHL, Robert: Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. *Journal of Public Law*, 1957:6. 279–281.

<sup>7</sup> Lásd erről részletesen: *The composition of constitutional courts. European Commission for Democracy through Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997.; PERI, Antonina: Judicial Independence vs. Judicial Accountability. Judicial Selection Models for Constitutional Courts. A Comparative Analysis. *Comparative Law Review*, 2012:3.

<sup>8</sup> Az Egyesült Államokban például a konzervatív politikai mozgalmak számára a Legfelső Bíróság tagja, Anthony Kennedy vált az árulás szimbólumává, miután a Ronald Reagan által kinevezett bíró egy 1992-es ügyben nem támogatta az abortusszal kapcsolatos szigorítást. TOOBIN, Jeffrey: *The Nine. Inside the Secret World of the Supreme Court*. Anchor Books, New York, 2008. 232.

<sup>9</sup> A francia Alkotmánytanácsot például az Ötödik Köztársaság 1958. évi alkotmánya kifejezetten azzal a céllal hozta létre, hogy ellensúlyozza a törvényhozás esetleges túlhatalmát. PONTHOREAU, Marie-Claire and HOURQUEBIE, Fabrice: The French Conseil Constitutionnel. An Evolving Form of Constitutional Justice. In Harding, Andrew and Leyland, Peter (eds.): *Constitutional Courts. A Comparative Study*. Wildy, Simmonds & Hill Publishing, London, 2009. 84.

<sup>10</sup> Főleg az orosz alkotmánybíróságot szokták ide sorolni.

megfelelően, hogy milyen politikai funkcióit tulajdonítanak az alkotmánybíróságoknak. Így egyes vélemények szerint az alkotmánybíróságok egyfajta speciális törvényhozási kamaraként működnek,<sup>11</sup> mások inkább olyan szereplőnek tartják őket, amelyek rendeltetése az, hogy sajátos „vétség szereplőként” megakadályozzák a hatalmi egyensúly megváltoztatását.<sup>12</sup> Mindezek alapján az alkotmánybíróságokat a politikatudományi szerzők általában olyan „hibrid” jellegű intézményeknek tartják, amelyeknek egyaránt vannak politikai, illetve jogi funkcióik, s szervezeti, valamint működési rendjük is ezt a kettősséget tükrözi.<sup>13</sup>

Sokan az alkotmánybírói aktivizmust tekintik a politikai alapú döntéshozatal bizonyítékának. Márpedig, szól az ilyen érvelés, az alkotmányértelmezés bizonyos módszerei korlátlan mérlegelést biztosítanak a bírák számára, akik amúgy is azt gondolják, hogy az a jog, amit ők annak minősítenek – ahogy azt oly gyakran egy-egy híressé vált bírói idézettel szemléltetik.<sup>14</sup> Ehhez hasonlóan, egyes nézetek szerint „A [Német] Szövetségi Köztársaságban az az érvényes alkotmányjog, amit a *BVerfGE* [a Szövetségi Alkotmánybíróság] alkotmányjognak minősít”. A német alkotmánybíróság mára a legfőbb jogforrássá vált, a szövetségi alaptörvény tartalma pedig valójában attól függ, hogy az AB milyen értelmezési módszert alkalmaz – „[a] törvényi állam így vált bírói állammá”.<sup>15</sup>

Egyesek azon az alapon tagadják az alkotmánybíróságok politikától való függetlenségét, hogy azok hosszabb távon lényegében véve a többségi, illetve domináns nézeteket érvényesítik – jelenjenek meg azok a törvény-

<sup>11</sup> STONE SWEET, Alec: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2000. 61–62.

<sup>12</sup> TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press, 2011. 228–230.

<sup>13</sup> MÉNY, Yves: *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, West Germany*. Oxford University Press, Oxford, 1991. 300–310.

<sup>14</sup> Az egyik híres mondás az amerikai Evan Hughes bírótól származik, aki szerint: „Köt minket az alkotmány, de a bírák mondják meg, hogy mi az alkotmány”. Igaz, általában leghagyják a gondolatmenet folytatását, amely úgy szól, hogy „a bírói hatalmi ág a garanciája alkotmányos szabadságunknak és tulajdonunknak”. HUGHES, Charles Evans: *Adresses and Papers of Charles Evans Hughes*. G. P. Putnam's Sons, New York, 1908. 139. Egy másik, ugyancsak sokat idézett amerikai aforizma szerint a jog nem jelent mást, mint „előrejelzések[et] arról, hogy a bíróságok mit fognak tenni valójában”. HOLMES, Oliver Wendell: *The Path of the Law*. *Harvard Law Review*, 1897:10. 460–461.

<sup>15</sup> RÜTHERS, Bernd: *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2014. III., 32, 36. A bíróságok ezáltal túllépik az alkotmányos jogköreiket, és normaalkotási hatáskört bitorolnak, ami sérti a demokrácia elvét. Ugyanott, 37–38.



hozási többség politikájaként,<sup>16</sup> vagy a közvélemény uralkodó normáiként.<sup>17</sup>

Hasonló nézetek Magyarországon is megjelentek, különösen 2010 óta. Halmai Gábor szerint például 2013 tavaszától, vagyis a csak a kormánypártok által jelölt alkotmánybírák többségbe kerülése óta az alkotmányossági szempontok háttérbe szorulása figyelhető meg, ami a kormánytöbbségnek kedvező döntéseket eredményezett, s ez alól csak néhány eset jelentett kivételt.<sup>18</sup>

Mindenesetre az alkotmánybíróságok jogi vagy politikai jellegére vonatkozó kérdést bizonyosan nem dönti el formális jogállásuk, illetve szabályozásuk, amely mindenhol független, politikailag semleges szervnek tételezi e testületeket, amelyek csakis alkotmányos szempontok alapján hozzák meg döntéseiket. Akármennyire egyértelmű is az alkotmánybíróságok jogi és normatív státusa, legalábbis nem ördögtől való az a szkepszis, amely kétségesnek tartja, hogy egy olyan szerv, amelynek tagjait többnyire politikusok választják ki saját szimpatizánsaik közül, amely a legfontosabb politikai kérdéseket dönti el, s amely döntéseiért nem visel politikai felelősséget, kizárólag jogi szempontok alapján döntene alkotmányossági ügyekben.

Láttuk, hogy milyen jelentős eltérések vannak az alkotmánybíróságok jellegének teoretikus kérdésében. Célszerű ezért azokat a felfogásokat is megvizsgálni, amelyek az alkotmánybíróságok tényleges döntéshozatali folyamatát befolyásoló tényezőkről szólnak.

<sup>16</sup> A már idézett Dahl szerint például az empirikus tapasztalatok azt mutatják, hogy a Legfelső Bíróság nem képes hosszú időn keresztül sikeresen megakadályozni az erős törvényhozási többség akaratát, illetve ez valószínűleg csak a gyenge többséggel szemben sikerülhet. DAHL: i. m. 282–286.

<sup>17</sup> Az alkotmánybíróságok alapvetően bíznak és függenek a közvéleménytől, és ezért alapvetően többségelvű intézményeknek tekinthetők (szemben az általános véleménnyel, amely többségellenes (countermajoritarian) jellegű intézménynek tartja őket). MAZMANYAN, Armen: Majoritarianism, Deliberation and Accountability as Institutional Instincts of Constitutional Courts. In Popelier, Patricia, Mazmany, Armen and Vandenbruwaene, Werner (eds.): *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*. Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland, 2013. 169.

<sup>18</sup> HALMAI GÁBOR: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve. *Fundamentum*, 2014:18. 56–57.

## 2. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSELMÉLETEK

Erős érvek szólnak amellett, hogy az alkotmánybírák döntési magatartását, s ezáltal az arra ható tényezőket megkülönböztessük a rendes bírákétól. Az előbbieik ítéleteit (az amerikai rendszerben értve ezalatt a Legfelső Bíróság tagjait) ugyanis más bíróság vagy szerv nem változtathatja meg, és gyakran jelentős befolyásuk van arra, hogy mely ügyekkel foglalkozzanak. Ennek megfelelően az alkotmánybíróságok döntéshozatali folyamatait általában máshogy modellezik, mint a rendes bíróságokét, ami persze nem zárja ki, hogy hasonló jellemvonások, illetve befolyásoló körülmények is legyenek.

A szakirodalomban három fő irányzatot szoktak megkülönböztetni aszerint, hogy az alkotmánybírósági döntéseket milyen körülmények vagy tényezők hatásával magyarázzák. Elterjedtsége és sajátos szempontjai alapján azonban én külön tárgyalom az ún. integratív elméleteket, amelyek a klasszikus teóriák valamilyen kombinációját jelentik. Ezeket az irányzatokat „modelleknek” nevezi az irodalom, egyrészt talán azért, mert gyakran a döntéshozatali folyamat modellezésével igyekeznek azonosítani a döntést befolyásoló tényezőket, másrészt valószínűleg meg akarják különböztetni e teóriákat a jogtudományi elméletektől.

### 2.1. A jogi modell

Az alkotmánybírósági döntéshozatalt illetően is van olyan elmélet, amelyet hagyományosnak tekinthetünk, s amely sokáig egyeduralkodó volt; ezt általában „jogi modellnek” nevezik. Eszerint az alkotmánybírósági döntéshozatal során a jogi szempontok dominálnak. A bíróságok döntései kizárólag az ügy tényein, a vonatkozó jogszabályokon, illetve az alkotmányon, az alkotmányozók eredeti szándékán vagy precedenseken, esetleg a társadalmi érdekek mérlegelésén alapulnak.<sup>19</sup> Valójában a bíró szerepének klasszikus, montesquieu-i megfogalmazásának alkotmányjogi alkalmazásáról van szó, amely szerint „a bíró a törvény szája”.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> PACELLE, Richard L. Jr.–CURRY, Brett W.–MARSHALL, Bryan W.: *Decision Making by the Modern Supreme Court*. Cambridge University Press, New York, 2011. 32.

<sup>20</sup> Eredetileg: „A nemzet bírái csak ... a száj, amely kimondja a törvény szavait, [...] élettelen lények, amelyek nem képesek módosítani sem annak erejét, sem szigorát”. MONTESQUIEU, Charles secondat, baron de Montesquieu et de la Brède: *L'Esprit des Lois, Livre XI*. Éditions de Seuil, Paris,

Ez a megközelítés, amely sokáig annyira domináns nézet volt, hogy tulajdonképpen nem is állt össze az alkotmánybírói magatartás szisztematikus leírására, azon a normatív tételen alapul, hogy az alkotmánybírák más jellegű tevékenységet folytatnak, mint a választott és politikai felelősséget viselő tisztségviselők.<sup>21</sup> Még ha az ítélkezést politikai kontextusba is helyezzük, ez a tevékenység még ítélkezés marad, és a bíró szerepe eltér a törvényhozótól vagy a végrehajtótól, mert nem választhat olyan szabadon a döntési alternatívák között, mint ahogy például egy parlamenti képviselő. Ennélfogva, bár a jogértelmezés során is van mozgástér, ettől az még alapvetően jogalkalmazás, nem pedig politikaalkotás.<sup>22</sup>

A jogi modell a tradicionális jogtudományi megközelítésekkel, az értelmezésméletekkel foglalkozik, s lényegében azon a feltevésen alapul, hogy az alkotmánybírák ezeket (vagy ezek valamelyikét) mint bírói filozófiát alkalmazva döntenek az alkotmányjogi vitákban.

A hagyományos, a formalista jogi iskolára jellemző – általában a bírói döntéshozatalra vonatkozó – felfogást az amerikai jogi realizmus irányzata (pl. Karl Llewellyn, Jerome Frank) már igen korán, a XX. század elején megkérdőjelezte,<sup>23</sup> azt állítva, hogy a bírák a valóságban saját preferenciáikat követik. Az újabb – kortárs – kritikák elsősorban arra irányulnak, hogy a jogi modell tulajdonképpen normatív elképzelések összessége, amelyek azonban nem alkalmasak a(z alkotmány)bírói döntéshozatal valóságának leírására és magyarázatára. Problémát jelent az is, hogy az egyoldalú jogi megközelítés empirikusan nem igazolható, s így nem alkalmas a tudományos magyarázatra.<sup>24</sup> Más kritikusok szerint a tisztán jogi érveknek csak mérsékelt hatásuk van a bírói magatartásra, mert a jogi rendelkezések

---

1980. 487. A klasszikus angol jogfelfogás is azt tartotta, hogy a bíró nem maga alkotja a common law-t, csupán közvetíti azt. Blackstone szerint a bírák „a jog letéteményesei; élő orákulumok, akiknek dönteniük kell minden vitás ügyben, és akik kötve vannak esküjükhöz és az ország törvényei szerint döntenek”. BLACKSTONE, William: *Commentaries on the Laws of England*. Dawsons, London, 1966. 69.

<sup>21</sup> Egyik legklasszikusabb megfogalmazását lásd WECHSLER, Herbert: Toward Neutral Principles of Constitutional Law. *Harvard Law Review*, 1959:73., különösen 10, 19, 25.

<sup>22</sup> PRICHETT, Herman C.: The development of judicial research, In Grossman, Joel B. and Tanenhaus, Joseph (eds.): *Frontiers of Judicial Research*. Wiley, New York, 1969. 49.

<sup>23</sup> Sőt tulajdonképpen már a Marbury v. Madison ügyben hozott döntést is többen bírálták azon az alapon, hogy annak során a Legfelső Bíróság felhalmozás nélküli hatalmat gyakorolt. Lásd erről: MARSHALL, William P.: Constitutional Law as Political Spoils. *Cardozo Law Review*, 2005:26. 527.

<sup>24</sup> E bírálatok összefoglalását lásd: PACELLE–CURRY–MARSHALL: i. m. 32–33.

gyakran határozatlanok, és az ügyek egy részében nem tartalmazznak egyetlen lehetséges vagy helyes választ. Ez különösen az alkotmánybíróságok esetében van így, hiszen azok joggyakorlatában gyakran olyan bizonytalan fogalmak szolgálnak hivatkozási alapul, mint a „tisztesleges eljárás” vagy az „egyenlőség”, különösképpen mert az egyértelmű ügyek általában nem is kerülnek az alkotmánybíróságok elé.<sup>25</sup>

Mindezzel kapcsolatban megjegyzem azonban, hogy a jogtudományi művek jelentős része valóban – és bevallottan – normatív elméletekkel foglalkozik, amelyeknek többnyire nincs olyan ambíciójuk,<sup>26</sup> hogy a bírói döntéshozatal gyakorlati tapasztalatait leírják vagy magyarázzák. Ezért a jogi modellhez csak azok a felfogások sorolhatók, amelyek valóban azt tételezik fel, illetőleg azon a hiten alapulnak, hogy az alkotmánybírák csakis jogi-alkotmányos szempontok alapján gyakorolják magas hivatalukat.

## 2.2. Az attitűd-modell

Amint már említettem, a hagyományos jogi-jogászi felfogást már igen korán érték bírálatok, amelyek egy része gyakorlati tapasztalatok alapján kérdőjelezte meg azt, hogy a bírák valóban csak jogi szempontok alapján hozzák meg döntéseiket. Amerikában az 1960-as években váltak divatossá az ún. behavioralista munkák<sup>27</sup> a bírói magatartásról, amelyek nem a jogi környezetből vezették le a bíróságok ítéleteit. Az irányzathoz tartozó szerzők közvetlen kapcsolatot tettek a bírók attitűdjei és szavazási magatartása között

*az eset tényei → a bírók attitűdjei → szavazás*

<sup>25</sup> DYEURE, Arthur: Unifying the field of comparative judicial politics: towards a general theory of judicial behaviour. *European Political Science Review*, 2010:2. 311–312.

<sup>26</sup> FRIEDMAN, Barry: The Politics of Judicial Review. *Texas Law Review*, 2005:84. 258–259.

<sup>27</sup> Témánk szempontjából azonban a legkorábbi ilyen szemléletű munkának PRITCHETT, Herman C.: *The Roosevelt Court. A Study in Judicial Politics and Values 1937–1947*. New York, Macmillan, 1949. című könyvét tartják. Pritchett a Supreme Court 1937 és 1947 között, megosztott szavazással meghozott döntéseit vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy a bírák szavazatait saját preferenciáik motiválták, mivel a külön- és párhuzamos vélemények ideológiai választóvonalak mentén születtek. Lásd ott, xii–xiii.

Az hiszem, a behavioralizmus szerepe abban állt, hogy az addig megszokott jogi-intézményi leírástól és a normatív értéktételezéstől az empirikus és szisztematikus felmérés felé mozdította el a bírói magatartásról szóló diskurzust.

formula alapján, amely felfogást hamarosan attitűd-modellnek kezdték nevezni.<sup>28</sup> Könnyű belátni, hogy ez az iskola igazi kihívás volt a hagyományos jogi modellel szemben, hiszen ha annak hívei (akiket sokszor „legalistáknak” is neveznek) nem tudják bizonyítani, hogy a bírói vélemények és döntések jogi és alkotmányos megfontolásokon alapulnak, akkor elvesztik szakmai *raison d'être*-üket.

Márpedig a bírálatok egy új elméleti konstrukció, az ún. attitűd-modell elterjedésével az 1990-es évektől csak erősödtek. Ezek szerint a bírák a jogi érveléssel valójában csak leplezik, hogy saját értékítéleteiket érvényesítik a döntéshozatal során, azaz a jogi modell csak arra szolgál, hogy elfedje a bírák valódi motivációit. Az „ítélkezés mítoszának” hívják azt az állítást, amely szerint a bírói ítéletek objektívek, elfogulatlanok és pártatlanok. Ennek alátámasztására gyakran hivatkoznak arra, hogy különböző bíróságok és különböző bírók ugyanazokat az ügyeket nem azonos módon bírálják el, és nem adnak magyarázatot arra, hogy miért vannak különvélemények.<sup>29</sup> Valójában – szól ez a fajta érvelés – a legfontosabb döntések kapcsán például az amerikai Legfelső Bíróság előtt legalább olyan változatos választási lehetőségek vannak, mint a politikusok előtt, s nincs érdemi különbség az értelmezés és a politikaalkotás között.<sup>30</sup> A jogi érvelés funkciója csupán a döntések formális indokolására szolgál, de a valóságban nem magyarázzák, hogy miért a tényleges döntés született meg.<sup>31</sup>

Mindezzel szemben az attitűd-modell szerint a bírói, s így speciálisan az alkotmánybírói magatartást az ügy tényei, valamint a bírák személyes attitűdjei és értékei határozzák meg.<sup>32</sup> A döntéshozatal során a *Supreme Court* tagjai saját politikai céljaikat (*policy goals*) követik, amit az tesz lehetővé, hogy nincs választói vagy politikai felelősségük, nincsenek ambícióik ma-

<sup>28</sup> Lásd SCHUBERT, Glendon: *The Judicial Mind: Attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices*. Northwestern University Press, Evanston, 1965. és SCHUBERT, Glendon: *The Judicial Mind Revisited*. Oxford University Press, New York, 1974.

<sup>29</sup> SEGAL, Jeffrey A.–SPAETH, Harold J.: *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. Cambridge University Press, New York, 1993. 17–18.

<sup>30</sup> SPAETH, Harold J.: Reflections about Judicial Politics. In Whittington, Keith E., Kelemen, Daniel R. and Caldeira, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2008. 753.

<sup>31</sup> SEGAL–SPAETH: i. m. 72.

<sup>32</sup> PACELLE–CURRY–MARSHALL: i. m. 35.

gasabb hivatalra, maguk ellenőrzik saját napirendjüket, és végleges döntéseket hoznak.<sup>33</sup>

Az elmélet értelmezésében az attitűd valamilyen dologra vagy meghatározott helyzetre vonatkozó, összefüggő hitek összessége,<sup>34</sup> amelynek kognitív és magatartási összetevői vannak. Módszertanában az utóbbiakat vizsgálják a szavazási magatartáson keresztül. Az alkotmánybíráskodást végző bírák ugyanis általában következetesen szavaznak és szilárd preferenciáik vannak, amelyek egy bal-jobb (amerikai felfogás szerint liberális-konzervatív) skála alapján pontosan felmérhetők, ha valóban mindig hasonlóan (liberális vagy konzervatív értékek mentén) szavaznak.<sup>35</sup>

Az attitűd-modell elsősorban azért vált vonzóvá, mert állításainak alátámasztására nagyon erős empirikus bizonyítékokat produkált. Mára már nagyon fejlett módszertan és kifinomult megközelítés jellemzi, amely már azt is képes kimutatni, hogy a bírák az egyéni preferenciáikat alkotmányjogi ügytípusonként milyen erőteljesen képviselik – az adatok például azt mutatják, hogy alapjogi ügyekben erősebbek az ideológiai hatások, mint például gazdasági természetű jogvitákban.<sup>36</sup>

Erős meggyőző ereje ellenére az attitűd-modellt is éles bírálatok érték, különösen radikális változatát, amely szerint a bírák saját ideológiai preferenciáinak és értékeinek képviselését a bírói döntéshozatalban nem korlátozzák más intézmények. Vagyis a bírakat nem csupán céltudatos politikai szereplőknek tekinti, akik inkább politikai, mint jogi célokat követnek, hanem azt állítja, hogy szavazataik preferenciáik pusztá kifejeződése, azaz az egyéni attitűd az egyetlen változó, ami magyarázza a döntéshozatalt.<sup>37</sup> Ez azonban az elmélet számos bírálója szerint túl leegyszerűsítő magyarázat, mert kizár más lehetséges tényezőket.<sup>38</sup> A modellből például az is következik, hogy még a világos normaszövegnek vagy az egyértelmű precedenseknek sem lehet lényeges szerepe a bírói döntéshozatalban. Amit továbbá az attitűd-modell szubjektív preferenciáknak tekint,

<sup>33</sup> SEGAL–SPAETH: i. m. 69.

<sup>34</sup> SEGAL–SPAETH: i. m. 221.

<sup>35</sup> SPAETH: i. m. 760.

<sup>36</sup> PACELLE–CURRY–MARSHALL: i. m. 36.

<sup>37</sup> Lásd a módszer legismertebb képviselőinek továbbfejlesztett elméletét, SEGAL, Jeffrey A.–SPAETH, Harold J.: *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge University Press, New York, 2002. 86.

<sup>38</sup> STONE SWEET: i. m. 26.

azok egy konzisztens értelmezési filozófia megnyilvánulásai is lehetnek. Egy másik kritika szerint az elmélet tulajdonképpen tautologikus, amennyiben – lényegét tekintve – a bírák szavazási magatartását egyéni attitűdjeikből vezeti le, az egyéni preferenciák szerepét viszont a szavazási magatartás alapján magyarázza. Problémát jelent az is, hogy bizonyos kérdésekre ez az elmélet sem ad választ; így például arra, hogy ha a bírakat csak saját – egymásétól eltérő – preferenciáik vezetik, akkor miért fordulnak elő egyhangú döntések.<sup>39</sup>

Az attitűd-modell elsősorban az Egyesült Államokban terjedt el. Ennek egyrészt az volt az oka, hogy az európai politikatudomány sokáig csak kevéssé foglalkozott a bírói hatalommal,<sup>40</sup> s a bírói (alkotmánybírói) döntéshozatal empirikus vizsgálata nem tartozott a jogtudományi munkák főáramába sem. Ráadásul sokan az amerikai Legfelső Bíróság intézményi sajátosságait<sup>41</sup> olyan jellemzőknek tartották, amelyek miatt a rá vonatkozó módszerek az európai bíróságokra nem alkalmazhatók. Ennek ellenére mára Európában is a politikatudományi *mainstream* részévé vált a bíróságok magatartásának kutatása és magyarázata.<sup>42</sup>

### 2.3. A stratégiai döntéshozatal elmélete

Mint utaltam rá, az attitűd-modell egyik legnagyobb hiányosságának azt tartják, hogy a bírói döntéshozatalban szinte kizárólagos jelentőséget tulajdonít a bírák egyéni preferenciáinak. Ezzel szemben a stratégiai döntéshozatal modellje arra a tételre épül, amely szerint az egyes bírókra és bíróságokra több külső és belső tényező is hat. A bírák racionálisan gondolko-

<sup>39</sup> A bírálatok összefoglalását lásd PACELLE–CURRY–MARSHALL: i. m. 38.

<sup>40</sup> DYEVE: i. m. 298.

<sup>41</sup> Ilyeneként szokták említeni, hogy a Supreme Court tagjait élethossziglan nevezik ki, így nem kell tartaniuk megbízatásuk elvesztésétől; hogy nagy hatalmuk van az eléjük kerülő ügyek kiválasztásában, így kiszűrhetik az egyértelmű vagy jelentéktelen ügyeket; hogy nincs felettük más bíróság, amely megsemmisíthetné a döntéseiket; s azt is, hogy nincs más hivatal, amelyre később a bírák pályázhatnának. Ennélfogva „az USA Legfelső Bírósága bírának nagyobb szabadságuk van, hogy politikai preferenciáikat érvényre juttassák, mint bármely más bíróságnak”. EPSTEIN, Lee and SEGAL, Jeffrey A.: *Advice and Consent. The Politics of Judicial Appointments*. Oxford University Press, Oxford–New York, 2005. 127.

Csak az érdekesség kedvéért emlitem meg, hogy az Egyesült Államok több mint két évszázados alkotmánytörténetében eddig csak négy esetben fordult elő, hogy a Kongresszus és a tagállamok többsége alkotmánymódosítással bírált felül egy legfelső bírósági döntést: 1798-ban, 1868-ban, 1913-ban és 1971-ben, vagyis átlagban 54 évenként kerül sor ilyesmire.

<sup>42</sup> DYEVE: i. m. 299.

dó szereplők, akik valóban saját preferenciáikat is érvényesíteni akarják, de ez függ mások hasonló törekvéseitől, reakcióitól és az intézményi kontextustól.

A stratégiai döntéshozatal elméletének egyik irányzata a bíróságon belüli folyamatok befolyásoló szerepét hangsúlyozza, s ennek érdekében újabban már az egész döntéshozatali folyamatot is vizsgálja.<sup>43</sup> Itt tulajdonképpen a kollegiális működésből eredő hatásokról van szó. Ez különösen igaz lehet a rendes bíróságoknál nagyobb létszámú és vélhetően többféle választóvonal szerint megosztott alkotmánybíróságokra, amelyek tagjai egymással különböző alkukat köthetnek, taktikai engedményeket tehetnek egymásnak, fenyegethetnek különvéleménnyel stb., egyszóval magatartásukat stratégiai célok határozzák meg.

A stratégiai modell ezért – tágabb kontextusban – a racionális döntés elméletei közé sorolható. Eszerint a szereplők olyan racionális aktorok, akik saját érdekeik vagy értékeik minél teljesebb érvényesítésére töreksenek. Azonban akik ismerik mások magatartását is, s szükség esetén a sajátjukat – egyebek között – ehhez igazítják. Ha a bírák kizárólag az egyéni preferenciáik alapján döntenének, akkor ezzel adott esetben megnehezíthetnék saját dolgukat céljaik elérésében. Ehelyett racionálisabb (mert hatékonyabb), ha stratégiai magatartást tanúsítanak, s ennek megfelelően foglalnak állást az eléjük kerülő ügyekben. Emellett egyéb, ám ugyancsak stratégiai megfontolások is fontos szerepet kaphatnak, mint például egy erős elnök, vagy egyenlő megosztottság esetén a döntő szavazat tulajdonosa.<sup>44, 45</sup> Érdeemes megemlíteni, hogy a belső stratégiai tényezők hatására ugyancsak erős empirikus bizonyítékokat találtak egyes felmérések. Ilyen például az a jelenség, amely szerint az egyedül vagy jelentős kisebbségben

<sup>43</sup> SPILLER, Pablo T., GELY, Rafael: Strategic Judicial Decision-Making. In Whittington, Keith E., Kelemen, Daniel R. and Caldeira, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford University Press, Oxford, New York, 2008. 41.

<sup>44</sup> Lásd ehhez PACELLE–CURRY–MARSHALL: i. m. 40–41.

<sup>45</sup> Jellemző például, hogy az amerikai Legfelső Bíróság tagjai közül a 2000-es években Anthony Kennedy bíró írta a legkevesebb különvéleményt, aminek az volt a magyarázata, hogy az övé volt az ún. „swing vote”, vagyis az ő szavazata dönthette el esetenként a két szembenálló csoport közti vitát, így általában a többséghez tartozott. Az sem véletlen, hogy kinevezése óta a második legritkább disszenter John Roberts főbíró, aki nyilvánvalóan tisztségéből eredően konszenzusra törekszik. EPSTEIN, Lee, LANDES, William M., POSNER, Richard A.: Are Even Unanimous Decisions in the United States Supreme Court Ideological? *Northwestern University Law Review*, 2012:106. 712.



lévő bíró igazodik a többségi véleményhez, ha nincs kényszerítő oka a különvéleményhez való ragaszkodásnak, különösen, ha egységes vagy nagyon erős állásponttal találkozik (igaz, az ellenkező tendenciát, azaz az egyedül álló bíró hatását is megfigyelték, amit *whistleblower*-hatásnak is neveznek). Ezzel szemben a csoportpolarizáció azt jelenti, hogy a hasonló gondolkodású bírák – kölcsönösen erősítve egymást – szélsőségesebb irányba tolják a végső döntést.<sup>46</sup>

A stratégiai döntéshozatali modell másik iránya (gyakran mint *separation of powers model*) szerint az alkotmánybíróságoknak a testületen kívüli viszonyokra, más intézmények reakcióira is tekintettel kell lenniük. Így azokéra, akiknek végre kell majd hajtaniuk az alkotmánybírósági határozatokat,<sup>47</sup> vagy akik – esetleg – felülírhatják azokat, ha nagyon nem értenek velük egyet.<sup>48</sup> Ennek hatása tehát abban áll, hogy amikor az alkotmánybíróság döntést hoz, mérlegelnie kell az érintettek reakcióit, és a döntés megváltoztatásának esélyét. Ha például a törvényhozás könnyen felül tudja bírálni az AB döntéseit, akkor a testület tartózkodóbb, mert a felülbírálat hátrányosan érintheti intézményi imázsát, ahogy rugalmatlan alkotmány mellett nagyobb az esélye az alkotmánybírósági aktivizmusnak.<sup>49</sup>

A döntéshozatal további külső befolyásolói lehetnek a közvélemény, illetve az azt formáló társadalmi szervezetek és érdekcsoportok. Különösen az amerikai szakirodalomban erős az az irányzat, amely szerint hosszabb távon a Legfelső Bíróság követi a közvélemény domináns trendjeit,<sup>50</sup> de európai szerzők is utalnak erre az összefüggésre.<sup>51</sup> De külső, a döntéshozatalt befolyásoló tényező lehet az alkotmányszöveg vagy a vonatkozó precedensek pontossága, világos szövegezése is, hiszen jogilag egyértelmű ren-

<sup>46</sup> SUNSTEIN, Cass R., SCHKADE, David, ELLMAN, Lisa M., and SAWICKI, Andres: *Are Judges Political? An Empirical Analysis of the Federal Judiciary*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2006. 14–15.

<sup>47</sup> DE VISSER, Maartje: *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis*. Hart Publishing, Oxford and Portland, 2014. 334–337.

<sup>48</sup> PACELE–CURRY–MARSHALL: i. m. 42.

<sup>49</sup> DYEVE: i. m. 34.

<sup>50</sup> Lásd például DURR, Robert H., MARTIN, Andrew D. and WOLBRECHT Christina: Ideological Divergence and Public Support for the Supreme Court. *American Journal of Political Science*, 2000:44. 768–776.

<sup>51</sup> Az alkotmánybíróságok természetüknél fogva igazodnak a többségi véleményhez, mert ez csökkenti demokratikus legitimációjuk hiányát, és az is jellemző, hogy politikailag zavarosabb időszakokban népszerűbb döntéseket hoznak saját védelmük érdekében. MAZMANYAN: i. m. 177, 181.

delkezések ellenére sokkal nehezebb az azokkal össze nem férő egyéni értékítéletek képviselője.<sup>52</sup>

Összefoglalva tehát, az alkotmánybírák nem engedhetik meg maguknak, hogy csak az alkotmányszövegre, jogelvekre vagy saját preferenciáikra legyenek tekintettel. Mivel döntéseiket mások hajtják végre, figyelembe kell venniük mások reakcióit is, és érzékenynek kell lenniük a kormányzó többség érdekeire, végül pedig tartósan nem mehetnek szembe az uralkodó közvéleménnyel.<sup>53</sup>

A stratégiai döntéshozatal elméletével szembeni bírálatok egy része adott intézményi elrendezéshez kötődik,<sup>54</sup> gyakran általános kifogásként említik azonban, hogy empirikusan kevésbé bizonyíthatók a feltevései, vagy ha mégis, az ilyen vizsgálatok nem hoztak egyértelmű eredményeket.<sup>55</sup> Végül egy igen figyelemre méltó – és az attitűd-modell vonatkozásában kétélűnek tűnő – érv szerint nem lehet egyes külső intézmények befolyását azzal bizonyítani, hogy az alkotmánybíróági döntések jelentős mértékben egybeesnek azok preferenciáival, mert ebből nem következik, hogy az AB határozatát ténylegesen is befolyásolták.<sup>56</sup>

#### 2.4. Integratív elméletek

Az újabb szakirodalomban több olyan kísérletre is volt példa, amelyek a fent bemutatott elméletek ötvözésére törekednek, és egységes, illetve átfogó elméleti magyarázatot akarnak adni az alkotmánybíróági döntésho-

<sup>52</sup> Amerikában például még a legérzékenyebb ügyek egy részében is a jog szigorú előírásokat tartalmaz, s ezért a demokrata és republikánus jelölésű bírák a valóságban többször értenek egyet, mint nem. SUNSTEIN–SCHKADE–ELLMAN–SAWICKI: i. m. viii. A következtetést azonban árnyalja, hogy az alapjául szolgáló, egyébként szisztematikusan empirikus kutatás a szövetségi bíróságok valamennyi ítéletére kiterjedt, nemcsak az alkotmányjogi természetű döntésekre.

<sup>53</sup> VANBERG, Georg: *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 175. Vanberg szerint az alkotmánybírák döntéseit nem csak jogi szempontok és saját politikai preferenciáik befolyásolják, hanem stratégiai megfontolások is, vagyis a tágabb politikai környezet. Ugyanott, 14.

<sup>54</sup> Ahol például az alkotmánybírákat élethossziglan választják meg, és nem lehetnek más politikai ambícióik, ott nincs okuk stratégiai magatartásra. PACHELLE–CURRY–MARSHALL: i. m. 46.

<sup>55</sup> PACHELLE–CURRY–MARSHALL: i. m. 47. Egyes amerikai kutatások szerint sem a Kongresszus, sem a közvélemény, sem pedig a civil szervezeteknek közvetlen befolyására nincs erős empirikus bizonyíték. SEGAL–SPAETH 1993, 239–241. A korábban említett kutatás azonban Németországban a Bundesverfassungsgericht működése kapcsán meggyőzően mutatta ki a bíróság társadalmi támogatottságának, illetve az AB-döntések végrehajtásával kapcsolatos kockázatok befolyásoló szerepét. Lásd az 59. lábjegyzetet.

<sup>56</sup> SEGAL–SPAETH 1993, 239.

talra. E próbálkozásokat az a meggyőződés ösztönzi, hogy bár mindegyik ismert modellnek van magyarázó ereje, de egyik sem ad teljes körű magyarázatot arra, hogy az alkotmánybírák ténylegesen milyen hatások alapján hozzák meg állásfoglalásaikat.

Jöllehet a szakirodalomban ezek a kísérletek nem jelennek meg külön irányzatként, „integratív elméleteknek” nevezhetjük őket, miután egyaránt elismerik a jogi, az attitűd-, illetve a stratégiai modell egyes elemeinek befolyását, s az alkotmánybíróági döntéseket azok együttes hatásainak tekintik. Ezek a teóriák leginkább a stratégiai döntéshozatal elméletéhez hasonlítanak, ám annál rendszerint több változó hatását ismerik el, s nem tulajdonítanak kiemelkedő szerepet egyetlen belső vagy külső befolyásnak. Az európai alkotmánybíróóságok döntéseinek magyarázata kapcsán alighanem azért kerülhetnek előtérbe, mert több országban a döntéshozatal titkossága és a különvélemények tilalma miatt nehéz az empirikus bizonyítás, ahol pedig vannak különvélemények (például Németországban, Spanyolországban, Portugáliában), ott is csak viszonylag ritkán fogalmazódnak meg, így nem adnak elég muníciót az elméleti általánosítások számára.<sup>57</sup>

Az integratív elméletekre jellemző módszer, hogy különböző (mikro-, mezo- és makro-) szintű változók hatásait vizsgálják,<sup>58</sup> s ezek összefüggésből vezetik le a végleges döntésre ható tényezőket.

Az ilyen típusú magyarázatoknak alighanem ugyanaz az erősségük, mint a gyengeségük: amíg nyitva hagyják a lehetőséget elvileg bármilyen külső vagy belső tényező befolyásának elismerésére, s nem ismerik el valamely meghatározott szempont elsőbbségét másokkal szemben, addig nem adnak általános magyarázatot a döntéshozatal befolyásoló tényezőkre, és empirikus igazolhatóságuk is gyenge, hiszen lényegében csak annyit mondanak, hogy bármelyik ismert faktor hatással lehet valamilyen mértékben a végleges döntésre.

<sup>57</sup> STONE SWEET: i. m. 48.; DYEVE: i. m. 301.

<sup>58</sup> Arthur Dyevre szerint például az attitűdök mikro-, a mandátum meghosszabbíthatósága vagy a napirend meghatározásának joga mezo-, a politikai fragmentáció vagy a társadalmi támogatás szintje pedig makroszintű változók. DYEVE: i. m. 317–318. Mások a bírók attitűdjeinek és a konkrét ügyek körülményeinek azonosítását tekintik mikroszintű vizsgálatoknak, míg a makroszintű magyarázatokat az intézményi környezetre vonatkoznak. PACELE–CURRY–MARSHALL: i. m. 49–50.

Valamennyi, az alkotmánybíróságokra is vonatkozó vagy kiterjeszthető elmélet egyik központi kérdése azonban az, hogy empirikus módszerekkel igazolható-e, vagyis egyáltalán mérhető-e az alkotmánybíróságok tagjainak politikai orientációja e testületek működése alapján. A következőkben erről lesz szó.

### 3. MÉRHETŐ-E AZ ALKOTMÁNYBÍRÁK POLITIKAI ORIENTÁCIÓJA?

Az alkotmánybíróságok, illetve az egyes alkotmánybírák politikai orientációinak vizsgálata egyaránt felvet konceptualizációs és módszertani problémákat. Nemcsak arról van ugyanis szó, hogy eleve rejtett jelenségre irányul, amely közvetlenül nem figyelhető meg, hanem önmagukban is nehezen körülhatárolható fogalmak – „jogi” és „politikai” szempontok, értékek – kölcsönhatásának elemzésére. Először is, az a kérdés, hogy az alkotmánybírák döntéseit politikai motívumok is befolyásolják-e, vagy azok kizárólag jogi érveken nyugszanak, feltételezi a jogi és a politikai érvelés eltérését. Ez magától értetődőnek látszik, hiszen az érvelések típusait azok kontextusa, valamint sajátos érvelési módszerei illetve konvenciói különböztetik meg egymástól, márpedig mind a jog-, mind pedig a politikai rendszernek önálló intézményei és működési formái vannak. Ennek elfogadásához nincs szükség arra, hogy a jogi és a politikai argumentációt teljes körűen képesek legyünk elhatárolni (ez nem is lehetséges); elég annak elismerése, hogy a jogi érvelésnek<sup>59</sup> sajátos, a politikai diskurzustól<sup>60</sup> eltérő módszerei (is) vannak. Ráadásul az egyes alkotmányos rendszerek maguk állítják fel a politikai értelemben semleges, a csak alkotmányos, illetve jogi szempontokon nyugvó alkotmánybíráskodás követelményét. Ennek megfelelően az alkotmányjogi diskurzusban rendszerint megkülönböztetik a „politikai”, illetve a politikailag „semleges”, ellenőrző funkciójú közhatalmi szerveket. A különbségtétel alapját normatív értelemben nagyjából úgy lehetne megfogalmazni, hogy amíg az előbbi csoportba tartozó szervek döntéshozataluk során saját vagy intézményi preferenciáik érvényesítésére törekszenek, addig az utóbbiak a közhatalom-gyakorlás ellenőrzésekor meghatározott külső normarendszer követelményeit alkalmazzák. Az al-

<sup>59</sup> A(z alkotmány-)jogi érvelés sajátosságairól lásd SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013., különösen 17–18.

<sup>60</sup> A politikai diskurzus fogalmáról és jellemzőiről lásd például KURIAN, George Thomas et al. (eds.): *The Encyclopedia of Political Science*. Vol. 1. C. Q. Press, Washington, 2011. 1243–1244.

kormánybíróságok elvileg a politikailag semleges közhatalmi szervek körébe tartoznak, amelyek megbízatása az alkotmányos normák betartásának kontrolljára terjed ki, semmi másra.

Az egyéni alkotmánybírói magatartás kontextusában a „politikai orientáció” fogalmán meghatározott politikai ideológiák, értékek vagy attitűdök, és/vagy politikai mozgalmak, szervezetek támogatását értem. Ez minden olyan „politikai szempontok szerinti”, vagy „politikailag elfogult” állásfoglalást magában foglal, amelyek nem igazolhatók tisztán jogi érvek alapján, hanem – legalább részben – az illető alkotmánybírák egyéni preferenciáit, értékítéleteit tükrözik.

Az alkotmánybírák politikai orientációjának mérhetősége nem magától értetődő dolog. Maguk az alkotmánybírák ugyanis értelemszerűen nem ismerik el, hogy döntéseiket saját politikai preferenciáik befolyásolnák, ami nem meglepő, hiszen ezzel egyben azt is elismernék, hogy rosszul látják el feladataikat, hiszen elvileg csakis jogi, illetve alkotmányos szempontok szerint szabadna állást foglalniuk – ez alapvető követelménye az alkotmánybíráskodás legitimitásának, a demokratikusan választott képviselői szervek döntései fölött gyakorolt kontroll igazolásának. Ennek megfelelően kifejezetten el szokták utasítani, hogy bármilyen politikai megfontolás szerepet játszana tevékenységükben.<sup>61</sup>

Másfelől azonban nyilvánvaló, hogy az alkotmánybíróságok döntései nem csupán semleges jogi érveken alapulnak, hanem különböző hatások eredményeként jönnek létre. Ha nem így lenne, akkor csupa egyhangú határozat születne, vagy legalábbis erős konszenzus jellemezné az alkotmánybírási döntéshozatalt. Az alkotmányok általános megfogalmazása, az alkotmányos elvek absztrakt jellege azonban szinte mindig többféle értelmezést tesz lehetővé, s feltételezhető, hogy az alkotmánybírák nem véletlenszerűen választanak a lehetséges értelmezési alternatívák közül, hanem olyan egyéni szempontok alapján, amelyeket különböző tényezők hatására képviselnek.

Ha azt feltételezzük, hogy ezek között politikai természetű hatások is vannak, akkor azokat – az alkotmánybírák erre vonatkozó egyértelmű ál-

<sup>61</sup> Az amerikai Martin Shapiro egy sokat idézett – kétoldalas – írása szerint viszont a bírák „hazudnak”, amikor tagadják, hogy döntéseikben politikai szempontokat is érvényesítenének, mert a bíróságok a bírói jogalkotáson keresztül elkerülhetetlenül politikai hatalmat gyakorolnak. SHAPIRO, Martin: Judges as Liars. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 1994:17. 156.

lásfoglalásai hiányában – vagy normatív alapú kvalitatív elemzéssel,<sup>62</sup> vagy az esetleges politikai preferenciák proxy-változók alapján való felmérésével lehet kimutatni.

Az első módszer azt jelenti, hogy meghatározott mérce alapján elemzik az alkotmánybíróági döntéseket, s tartalmi szempontok alapján vizsgálják azok összhangját vagy eltéréseit, s ebből vonnak le következtetéseket.<sup>63</sup> A kvalitatív elemzések egyik csoportjába azok a módszerek tartoznak, amelyek normatív szempontok – így például a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat, vagy az elemző preferenciái – szerint értékelik az alkotmánybíróságok döntéseit. Bizonyító erejű lehet például, ha tartalmi szempontok alapján kimutatható, hogy politikai támadások idején változott az alkotmánybíróági gyakorlat, különösen, ha a politikai befolyás iránya azonosítható.<sup>64</sup> Mivel azonban az elemzés során alkalmazott normatív szempontok önmagukban is igazolási problémákat vethetnek fel, hatásosabbnak tűnnek azok a kvalitatív vizsgálatok, amelyek annak elemzésére irányulnak, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat milyen mértékben felel meg valamely pontosan meghatározható politikai törekvésnek vagy ideológiának.

A bizonyítás másik lehetséges útját olyan kvantitatív elemzések jelentik, amelyek statisztikai összefüggéseket keresnek ugyanezen tényezők között.

Az egyik ilyen lehetőség a testületen belüli ideológiai polarizáció vizsgálata, amely az alkotmánybírák közti homogenitást, illetve heterogenitást veszi alapul.<sup>65</sup> Ám az ilyen kutatás csak az alkotmánybírói vélemények nem véletlenszerű, hanem standard eltérését bizonyíthatja, azt azonban nem, hogy ennek politikai ideológiai oka lenne. Továbblépést jelenthet, ha az alkotmánybírói magatartást meghatározott politikai szempontokkal vetik össze. Ha ugyanis feltesszük, hogy az alkotmánybírák tudatosan és következetesen foglalnak állást az eléjük kerülő ügyekben – ami alkotmá-

<sup>62</sup> Empirikus felmérés elsősorban akkor lehetséges, ha az alkotmánybíróágon belüli különvélemények megismerhetők (DYEVRÉ: i. m. 302.), és alkalmazásuk eléggé elterjedt ahhoz, hogy ne csak a testületen belüli rendkívüli, elvi ellentétekről tudósítsanak.

<sup>63</sup> E módszer alapján vizsgálta Halmi Gábor, hogy milyen módon változott a magyar alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata azt követően, hogy a kizárólag a Fidesz-kormány által jelölt alkotmánybírák többségbe kerültek az Alkotmánybíróágon 2013 áprilisától. HALMAI, 2014.

<sup>64</sup> ROSENBERG, Gerald N.: Judicial Independence and the Reality of Political Power. *Review of Politics*, 1992:54. 376.

<sup>65</sup> CLARK, Tom S.: Measuring Ideological Polarization on the United States Supreme Court. *Political Research Quarterly*, 2009:62. 148.

nyos funkciójukból, illetve a kiválasztás (bármilyen) módjából következik –, s a politikai proxy-változó is jól meghatározható, akkor az ezek értékei közti korreláció önmagában bizonyítja a politikai szempontok hatását. Egy korábbi empirikus kutatás például 80%-os korrelációt talált az amerikai Legfelső Bíróság tagjainak attitűdjei és szavazási magatartása között az alapjogi tárgyú ügyekben.<sup>66</sup>

Az alkotmánybírói magatartás indikátorának rendszerint a testületi döntések során képviselt álláspontot (ahol ez egybeesik, ott a végső döntéshozatal során leadott szavazatot) tekintik, hiszen csak ennek a szavazásnak lehet tényleges jogi hatása, illetve ez a véleménynyilvánítás kerül dokumentálásra a nyilvánosság felé. Többnyire csak a megosztott szavazásokat veszik figyelembe, mert csak ezek adnak információt a bírák közti véleménykülönbségről, de az alkotmánybírói állásfoglalásokat más szempontok szerint is szegmentálni szokták (például csak a teljes ülés által hozott ügyeket vonják vizsgálat alá, vagy Amerikában csak azokat, amelyekben nyilvános meghallgatást tartott a Legfelső Bíróság). A politikai orientáció jelzésére tehát nem feltétlenül alkalmas valamennyi alkotmánybíróági döntés. Általában azokat a határozatokat tekintik csak fontosnak, amelyek a törvényhozás normakontrolljára irányulnak,<sup>67</sup> miután kutatási eredmények szerint a bírói magatartás (s ezen belül például a polarizáció vagy az ideológiai szavazás) eltérő mértékű a tárgyalt ügyek jellege vagy politikai jelentősége alapján.<sup>68</sup>

A politikai attitűd szempontjából független változó lehet a végleges döntés ideológiai jellege; különösen Amerikában, ahol a Legfelső Bíróság által hozott valamennyi ítéletet ideológiai szempontból osztályozzák aszerint, hogy az konzervatív vagy liberális irányultságú volt-e. Megbízható proxy-változó az is, hogy a konkrét ügyekben milyen álláspontot képviselt az a szereplő, akinek (amelynek) az egyes alkotmánybírák megbízatásukat

<sup>66</sup> SEGAL, J. A. and COVER A. D.: Ideological values and the votes of U.S. Supreme Court justices revisited. *Political Science Review*, 1989:83. 557–565. A bírák ideológiai megosztottságának stabilitását mutatja, hogy amíg a kilenc fős Supreme Court tekintetében az 5:4-es szavazási eredménynek 126-féle variációja lehet, azaz 0.0079 a valószínűsége egy meghatározott 5:4-es eredmény előfordulásának (SPAETH: i. m. 760.), a 2007-es terminusban összesen 24 ügyben volt 5:4-es szavazatarány, és mindegyikben ugyanannak a bírónak, Anthony Kennedynek a szavazata döntött. TOOBIN: i. m. 387.

<sup>67</sup> VANBERG: i. m. 102.

<sup>68</sup> PACELLE–CURRY–MARSHALL: i. m. 52.

köszönhették.<sup>69</sup> Ha ugyanis az egyes alkotmánybírák következetesen olyan állásfoglalásokat hoznak, amelyek egybeesnek annak a politikai aktornak (az államfőnek vagy valamely politikai pártnak, koalíciónak) a politikai törekvéseivel vagy véleményével, amely jelölte őket, akkor ez nyilvánvalóan politikai lojalitásukat vagy elkötelezettségüket bizonyítja. Megfelelő adatok alapján ez a politikai befolyás akár ügýtípusonként is mérhető lehet. Az Egyesült Államokban végzett szisztematikus empirikus felmérés alapján úgy találták például, hogy a Legfelső Bíróság elé került ügyben a kinevező elnök pártállása jó előrejelző a tekintetben, hogy az egyes bírók hogyan fognak szavazni. Így kimutatható, hogy az ideológiai-lag megosztó ügyekben a *Supreme Court* tagjai lényegesen másképp fognak szavazni, aszerint, hogy republikánus vagy demokrata elnök nevezte-e ki őket.<sup>70</sup> Bizonyos kérdésekben a politikai elkötelezettség mértéke egészen kirívó: egy felmérés szerint például az amerikai politikai rendszerben meghatározó két párt közti egyik leglényegesebb választóvonalat jelentő ügyben, a pozitív megkülönböztetést (*affirmative action*) megvalósító állami törvények alkotmányosságának kérdésében ugyanis, amíg a tisztán republikánus összetételű szövetségi bíróságok összesen csak 34%-ban szavaztak az ilyen állami intézkedések fenntartása mellett, addig ugyanez az arány 81%-os volt azon bíróságok esetében, amelyek csakis demokrata elnök által kinevezett bírákból álltak.<sup>71</sup> Egy másik felmérés szerint, amely a *Supreme Court* 1953 és 1990 között hozott ítéleteit vizsgálta, alapjogi ügyekben a liberális bírák 80% fölötti gyakorisággal szavaztak liberális módon, ami lényegesen eltért azoknak a bíráknak a szavazási magatartásától, akiket republikánus elnök nevezett ki.<sup>72</sup> Lényegében minden politikailag fontos ügyben alaposan eltérő a republikánus és a demokrata kinevezettek szavazási magatartása.<sup>73</sup> A nyilvánvalóan adódó következtetésen – vagyis hogy a bírák a legfontosabb ideológiai ügyekben alapvetően a saját preferenciáik érvényesítésére törekcszenek – az sem változtat, hogy bizo-

<sup>69</sup> LANDFRIED, Christine: Die Wahl der Bundesverfassungsrichter und ihre Folgen für die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit. In van Ooyen, Robert Chr., Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. 229–230.

<sup>70</sup> SUNSTEIN–SCHKADE–ELLMAN–SAWICKI: i. m. 8–10.

<sup>71</sup> Ugyanott, 25.

<sup>72</sup> SEGAL–SPAETH 1993, 252, 254.

<sup>73</sup> SUNSTEIN–SCHKADE–ELLMAN–SAWICKI: i. m. 43. 45.



nyos területeken nem mutatható ki ideológiai szavazás; ilyen esetekben feltehető, hogy más szempontok (az adott ügytípus politikai-ideológiai semlegessége, a vonatkozó alkotmányos szabályozás vagy precedens egyértelműsége) határozzák meg az alkotmánybírák magatartását.

Úgy tűnik, mindez nemcsak Amerikában van így: egy németországi felmérés szerint, amely a Szövetségi Alkotmánybíróság 1974 és 2002 közötti absztrakt normakontroll-ítéleteit elemezte (s amelynek során az alkotmánybírák politikai preferenciáinak proxy jellemzője az őket jelölő politikai párt politikai orientációja volt), nő az alkotmányellenesség nyilvánítás esélye, ha több, az ellenzék által jelölt alkotmánybíró van a testületben. E kutatás alapján a német alkotmánybírák is alapvetően politikai preferenciáik alapján döntenek.<sup>74</sup> Sok tekintetben hasonló eredmény született a spanyol alkotmánybíróság tevékenységének vizsgálata után is. Ennek eredményei szerint ugyanis az 1980 és 2006 közti időszakban politikai szereplők által kezdeményezett ügyekben hozott egyéni alkotmánybírói állásfoglalásokat alapvetően meghatározta, hogy az őket jelölő pártnak mi volt az álláspontja az adott kérdésben, vagyis az országos pártok véleménye nagyban befolyásolja az alkotmánybírák szavazási magatartását.<sup>75</sup> Egy másik elemzés a spanyol alkotmánybíróság 2000 és 2009 közti megosztott szavazással hozott döntéseit vizsgálta, s azt az eredményt hozta, hogy az AB-n belüli többség–kisebbség választóvonalat a politikai pártok közti törésvonalak határozták meg.<sup>76</sup> A portugál alkotmánybíróságra irányuló empirikus kutatás ugyancsak ahhoz a következtetéshez vezetett, hogy nagyon erős az összefüggés az egyes alkotmánybírák szavazási magatartása és párthátterük (az őket jelölő pártok nézetei) között: az egyhangú döntések kizárása után úgy találták, hogy jobboldali kormány idején a jobboldal

<sup>74</sup> HÖNNIGE, Cristoph: *Verfassungsgericht, Regierung, und Opposition – Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*. VS Verlag, Wiesbaden, 2007., és HÖNNIGE, Cristoph: *The Electoral Connection: How the Pivotal Judge affects Oppositional Success at European Constitutional Courts*. *West European Politics*, 2009:35. 963.

<sup>75</sup> GAROUPA, Nuno, GOMEZ-POMAR, Fernando, GREMBI, Veronica: *Judging under Political Pressure: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court*. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2013:29. 513–534. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a határozatok kb. kétharmadában egyhangú döntés született (az egyhangú döntések közül 64% a vizsgált jogszabály alkotmányossága, 36%-a pedig az alkotmányellenessége mellett szólt).

<sup>76</sup> GAROUPA, Nuno: *Empirical Legal Studies and Constitutional Courts*. *Indian Journal of Constitutional Law*, 2010:4. 46, 48.

által jelölt bírák több mint 85%-ban szavaztak a törvények alkotmányosságára, míg a baloldaliak csak 35%-ban.<sup>77</sup>

Mint a stratégiai döntéelméletnél láttuk, a politikai befolyásnak több egyéb változója is lehet. Számos empirikus vizsgálat ezért egyszerre többféle tényező hatásának felmérésére irányul, s ennek során gyakran többféle – kvantitatív és kvalitatív – módszert is kombinálnak.<sup>78</sup> Egy felmérés például a francia Alkotmánytanács 1959 és 2006 közti 526 döntését elemezte abból a szempontból, hogy milyen tényezőktől függ, hogy a jobb-, illetve baloldali kormányok idején elfogadott törvényeket alkotmányellenessé nyilvánítják-e. Ennek során azt vizsgálták, hogy van-e összefüggés a felülvizsgált törvény típusa, az Alkotmánytanács összetétele, a normakontroll-eljárás kezdeményezőjének politikai állása és a politikai helyzet (ki kormányzott, vagy kohabitáció volt-e éppen), valamint az alkotmányellenessé nyilvánítás valószínűsége között. Ennek alapján kimutatható volt, hogy az Alkotmánytanács működése átpolitizált, mert minél erősebb a politikai megosztottság, annál nagyobb a valószínűsége az alkotmányellenessé nyilvánításnak.<sup>79</sup> Egy másik, a közép- és kelet-európai alkotmánybíráskodás függetlenségét vizsgáló kutatás megállapításai szerint az alkotmánybíróági aktivizmusnak elsősorban nem intézményi okai vannak, hanem az inkább a politikai magatartástól függ, vagyis a politikai kontextus nagyobb mértékben befolyásolja az aktivizmust, mint az intézményi elrendezés. Minél fragmentáltabb a pártrendszer, és minél nagyobb az alkotmánybíróság bizalmi indexe, a testület annál aktivistább gyakorlatot folytat.<sup>80</sup>

Az alkotmánybíróságok, illetve az egyes alkotmánybírák politikai, ideológiai attitűdjei, orientációi ésszerű módon vizsgálhatók tehát, bár bizonyos jogi-intézményi megoldások vagy nemzeti hagyományok (mint pl. a

<sup>77</sup> GARCIA, S. Amaral, GAROUPA, Nuno, GREMBI, Victoria: Judicial Independence and Party Politics in the Kelsenian Constitutional Courts: The Case of Portugal. *Journal of Empirical Legal Studies*, 2009:6. 381.

<sup>78</sup> A már idézett Georg Vanberg például játékelméleti, statisztikai és kvalitatív módszerek együttes alkalmazásával akarta igazolni azt a hipotézisét, hogy az alkotmánybíróságok döntéseire meghatározó hatással van társadalmi támogatottságuk, valamint az a kockázat, amely döntéseik végrehajtásának elszabotálása miatt a politikai intézményeket fenyegeti.

<sup>79</sup> FRANCK, Raphael: Judicial Independence under a Divided Polity: A Study of the Rulings of the French Constitutional Court, 1959–2009. *Journal of Law, Economics and Organization*, 2009:25. 262.

<sup>80</sup> SMITHEY, Shannon Ishiyama–ISHIYAMA, John: Judicial Activism in Post-Communist Politics. *Law & Society Review*, 2002:36. 737–738.

különvélemények nyilvánossága) befolyásolhatják az empirikus kutatások megbízhatóságát. A legpontosabb kép alighanem a kvalitatív és kvantitatív módszerek együttes alkalmazásától várható, az alkotmánybíróságokról (így pl. az intézmény sikerességéről vagy létjogosultságáról) kialakított véleményt pedig bizonyosan csak hosszabb működés értékelése, illetve a tágabb kontextus figyelembevétele alapján célszerű megfogalmazni. Végül arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy az alkotmánybíróságok (vagy egyes alkotmánybírák) politikai orientációira vonatkozó vizsgálati eredmények önmagukban is mindig értelmezésre szorulnak; még az alkotmánybíróságok kimutatható politikai aktivizmusát vagy akár elfogultságát is különbözőképpen lehet értékelni a történelmi, illetve az adott politikai szituációtól függően, illetve az értékelési szempontoknak megfelelően.

*Felhasznált irodalom*

- BLACKSTONE, William: *Commentaries on the Laws of England*. Dawsons, London, 1966.
- CLARK, Tom S.: Measuring Ideological Polarization on the United States Supreme Court. *Political Research Quarterly*, 2009:62.
- DAHL, Robert: Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. *Journal of Public Law*, 1957:6.
- DE VISSER, Maartje: *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis*. Hart Publishing, Oxford and Portland, 2014.
- DURR, Robert H., MARTIN, Andrew D. and WOLBRECHT Christina: Ideological Divergence and Public Support for the Supreme Court. *American Journal of Political Science*, 2000:44.
- DYEVRE, Arthur: Unifying the field of comparative judicial politics: towards a general theory of judicial behaviour. *European Political Science Review*, 2010:2.
- EPSTEIN, Lee and SEGAL, Heffrey A.: *Advice and Consent. The Politics of Judicial Appointments*. Oxford University Press, Oxford–New York, 2005.
- EPSTEIN, Lee, LANDES, William M., POSNER, Richard A.: Are Even Unanimous Decisions in the United States Supreme Court Ideological? *Northwestern University Law Review*, 2012:106.
- FRANCK, Raphael: Judicial Independence under a Divided Polity: A Study of the Rulings of the French Constitutional Court, 1959-2009. *Journal of Law, Economics and Organization*, 2009:25.
- FRIEDMAN, Barry: The Politics of Judicial Review. *Texas Law Review*, 2005:84.
- GARCIA, S. Amaral, GAROUPA, Nuno, GREMBI, Victoria: Judicial Independence and Party Politics in the Kelsenian Constitutional Courts: The Case of Portugal. *Journal of Empirical Legal Studies*, 2009:6.
- GAROUPA, Nuno, GOMEZ-POMAR, Fernando, GREMBI, Veronica: Judging under Political Pressure: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2013:29.

- GAROUPA, Nuno: Empirical Legal Studies and Constitutional Courts. *Indian Journal of Constitutional Law*, 2010:4.
- HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve. *Fundamentum*, 2014:18.
- HOLMES, Oliver Wendell: The Path of the Law. *Harvard Law Review*, 1897:10.
- HÖNNIGE, Cristoph: *Verfassungsgericht, Regierung, und Opposition – Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*. VS Verlag, Wiesbaden, 2007.
- HÖNNIGE, Cristoph: The Electoral Connection: How the Pivotal Judge affects Oppositional Success at European Constitutional Courts. *West European Politics*, 2009:35.
- HUGHES, Charles Evans: *Adresses and Papers of Charles Evans Hughes*. G. P. Putnam's Sons, New York, 1908.
- KURIAN, George Thomas et al. (eds.): *The Encyclopedia of Political Science*. Vol. 1. C. Q. Press, Washington, 2011.
- LANDFRIED, Christine: Die Wahl der Bundesverfassungsrichter und ihre Folgen für die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit. In van Ooyen, Robert Chr., Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.
- MARSHALL, William P.: Constitutional Law as Political Spoils. *Cardozo Law Review*, 2005:26.
- MAZMANYAN, Armen: Majoritarianism, Deliberation and Accountability as Institutional Instincts of Constitutional Courts. In Popelier, Patricia, Mazmanyan, Armen and Vandenbruwaene, Werner (eds.): *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*. Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland, 2013.
- MÉNY, Yves: *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, West Germany*. Oxford University Press, Oxford, 1991.
- MONTESQUIEU, Charles secondat, baron de Montesquieu et de la Brède: *L'Esprit des Lois, Livre XI*. Éditions de Seuil, Paris, 1980.
- MÖLLERS, Christoph: Scope and Legitimacy of Judicial Review in German Constitutional Law – the Court versus the Political Process. In Pünder, Hermann and Waldhoff, Christian (eds.): *Debates in German Public Law*. Hart Publishing, Oxford and Portland, 2014.

- PACELLE, Richard L. Jr.–CURRY, Brett W.–MARSHALL, Bryan W.: *Decision Making by the Modern Supreme Court*. Cambridge University Press, New York, 2011.
- PERI, Antonina: Judicial Independence vs. Judicial Accountability. Judicial Selection Models for Constitutional Courts. A Comparative Analysis. *Comparative Law Review*, 2012:3.
- PONTHOREAU, Marie-Claire and HOURQUEBIE, Fabrice: The French Conseil Constitutionnel. An Evolving Form of Constitutional Justice. In Harding, Andrew and Leyland, Peter (eds.): *Constitutional Courts. A Comparative Study*. Wildy, Simmonds & Hill Publishing, London, 2009.
- PRITCHETT, Herman C.: *The Roosevelt Court. A Study in Judicial Politics and Values 1937–1947*. New York, Macmillan, 1949.
- PRITCHETT, Herman C.: The development of judicial research, In Grossman, Joel B. and Tanenhaus, Joseph (eds.): *Frontiers of Judicial Research*. Wiley, New York, 1969.
- ROSENBERG, Gerald N.: Judicial Independence and the Reality of Political Power. *Review of Politics*, 1992:54.
- RÜTHERS, Bernd: *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2014.
- SCHUBERT, Glendon: *The Judicial Mind: Attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices*. Northwestern University Press, Evanston, 1965.
- SCHUBERT, Glendon: *The Judicial Mind Revisited*. Oxford University Press, New York, 1974.
- SEGAL, J. A. and COVER A. D.: Ideological values and the votes of U.S. Supreme Court justices revisited. *Political Science Review*, 1989:83.
- SEGAL, Jeffrey A.–SPAETH, Harold J.: *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. Cambridge University Press, New York, 1993.
- SEGAL, Jeffrey A.–SPAETH, Harold J.: *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge University Press, New York, 2002.
- SHAPIRO, Martin: Judges as Liars. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 1994:17.
- SMITHEY, Shannon Ishiyama-ISHIYAMA, John: Judicial Activism in Post-Communist Politics. *Law & Society Review*, 2002:36.
- SPAETH, Harold J.: Reflections about Judicial Politics. In Whittington, Keith E., Kelemen, Daniel R. and Caldeira, Gregory A. (eds.): *The Ox-*

- ford Handbook of Law and Politics*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2008.
- SPILLER, Pablo T., GELY, Rafael: Strategic Judicial Decision-Making. In Whittington, Keith E., Kelemen, Daniel R. and Caldeira, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford University Press, Oxford, New York, 2008.
- STONE SWEET, Alec: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- SUNSTEIN, Cass R., SCHKADE, David, ELLMAN, Lisa M., and SAWICKI, Andres: *Are Judges Political? An Empirical Analysis of the Federal Judiciary*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2006.
- SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013.
- TOOBIN, Jeffrey: *The Nine. Inside the Secret World of the Supreme Court*. Anchor Books, New York, 2008.
- TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press, 2011.
- VANBERG, Georg: *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- WECHSLER, Herbert: Toward Neutral Principles of Constitutional Law. *Harvard Law Review*, 1959:73.
- WESEL, Uwe: *Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik*. Karl Blessing Verlag, München, 2004.
- ZAMBONI, Mauro: 'Markers' vs. 'Makers': Are Constitutional Courts Legal or Political Actors? In Comtois Suzanne – de Graaf, Kars Jan (eds.): *On judicial and quasi-judicial independence*. Eleven international publishers, 2013.
- The composition of constitutional courts. European Commission for Democracy through Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997.





## TILK PÉTER – NASZLADI GEORGINA

---

### *Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után<sup>1</sup>*

A 2010-es országgyűlési választásokat követően a kormányt alakító, kétharmados többséggel rendelkező politikai erő elkezdte elképzelései megvalósítását, amelynek során – akár csak a korábbi kormányoknak – előbb-utóbb találkoznia kellett az Alkotmánybíróság által végzett alkotmányossági kontrollal és annak következményeivel. Egyértelmű volt, hogy a kormányzó erők élni kívánnak kétharmados felhatalmazásukkal, amit a korábbi Alkotmány rendszeres módosítására is felhasználtak. Ezek egy része technikai jellegű (országgyűlési képviselők létszámának maximalizálása, ami végül az Alkotmány hatálya alatt nem került alkalmazásra; miniszterelnök-helyettesi pozíció nevesítése, a „külsős” alpolgármester megjelenése), a módosítások másik része viszont érdemi volt és közülük több jelentős hatást gyakorolt az alkotmánybíráskodás jövőjére nézve is.

Érezhetővé vált, hogy az új parlamenti többség esetenként hajlamos valamely konkrét, a társadalmat érintő vagy érdeklő probléma megoldása érdekében az alkotmányosság érvényesülésének követelményét némileg háttérbe szorítani, és az alkotmányra nem feltétlenül garanciaként, hanem az elképzelések megvalósításának alapjaként tekinteni. Ehhez társult, hogy a fontos döntéseket alkotmányossági szempontból megtorpedózó Alkotmánybíróságot mintegy értetlenkedve szemlélték, és esetenként „feleslegesen behúzott fékként” tekintettek rá – a fék „oldásának” szándékával. Az Alkotmánybíróság döntéseire adott, néha ingerültnek tűnő reagálás – mint például a 98%-os különadó ügyében – gyakran kapkodó alkotmánymódosításhoz vezetett, ami az indokolások esetenkénti abszurdnak mondható tartalmában is tükröződött.

E „kikapcsolt védelmi funkciók” megteremtése lehetővé tette a politikai elképzelések végrehajtását, viszont az alkotmány – vagy annak érték-

---

<sup>1</sup> A kutatás az OTKA által támogatott K 109319. sz. „Eljárási alkotmányosság, különös tekintettel az alapjogvédelmi eljárásokra” című projekt keretében készült.

rendje – érvényesülésén csorba eshetett.<sup>2</sup> Ez a folyamat álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság „keretek közé helyezésével” csillapodott – az egyes módosítások, majd az Alaptörvény hatályba lépésének eredményeként az Alkotmánybíróság mozgástere és lehetőségei szűkültek, ezzel párhuzamosan viszont a kormányzó erők mozgástere tágabbá vált az alkotmányossági szempontok megfelelő alakítása következtében.<sup>3</sup>

Milyen megoldásokkal érte el mindezt az évek során a parlamenti többség? Véleményünk szerint a fontosabb mozzanatok az alábbiak voltak:

- az Alkotmánybíróság létszámának bővítése;
- a bírák hivatali idejének növelése, pozitív elemként viszont megjelent az újráválasztás kizárása (az „új” bírák tekintetében);
- hatáskör-korlátozás és behatárolás – a pénzügyi tárgyú törvények vonatkozásában;
- hatáskör-egyértelműsítés (az Alaptörvény vizsgálati lehetősége csak eljárási okból lehetséges);
- kötelező alaptörvény-értelmezési szempontok Alaptörvénybe foglalása.

Ezek közül nem mindegyik minősíthető negatív hatásúnak: az új szabályozási megoldások között kifejezetten előnyösnek és – alkotmányjogi szempontból – kifejezetten hátrányosnak mondhatókat is találunk.<sup>4</sup>

Ebben az írásban a változások közül néhány olyat tekintünk át, ami az Alaptörvény hatályba lépését követően is a szabályozás része maradt – ha nem is változatlan, ám jellegét és tartalmát tekintve rendkívül hasonló formában; illetve néhány olyat, ami az Alaptörvénnyel jelent meg szabályozásunkban.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni! *Iustum Aequum Salutare*. 2010:4. 5–9.

<sup>3</sup> TILK PÉTER: Gondolatok az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségeinek a szűkítéséről. In Trócsányi László (szerk.): *Dikaosz Logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012. 145–153.

<sup>4</sup> GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: Alkotmánybíróság az Alaptörvényben – új emberek, új hatáskörök. *Jogi iránytű*. Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa. 2011:2.

<sup>5</sup> TILK PÉTER: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011:2. 5–14.

## 1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LÉTSZÁMÁNAK BŐVÍTÉSE

Az Alkotmánybíróság létszáma a korábbi tizenegyről tizenöt főre emelkedett.<sup>6</sup> Ennek direkt szakmai indoka az alkotmányozási folyamat alatt elhangzott álláspontokból számunkra nem derült ki. Politikai érvek – például, hogy a jelenlegi parlamenti többség a létszám emelésével és feltöltésével kívánja a testületet a „maga oldalára állítani”, önmagukban valószínűleg nem elégségesek a változás indokaként. Szakmai indok csakis a működés gyorsításának a létszám-növeléssel való fokozása lehet. A jelenlegi szervezeti tagozódásban (teljes ülés és öttagú tanácsok) a megemelt létszám ügyintézési időt csökkentő hatása csak az öttagú tanácsok szintjén jelenik meg. A teljes ülés önmagában a létszám emelése miatt nem tud gyorsabban ügyeket intézni a színvonal esése nélkül: hiába dolgoz ki a jelenlegi (optimális esetben) tizenegynél néggyel több bírói stáb több határozattervezetet. A teljes ülés tehát az a szűk keresztmetszet, ami nem tud egy bizonyos mennyiségnél több ügyet átengedni: az ügyek felhalmozódása így adott esetben a Főtitkárságtól, az elnöktől és a stáboktól a teljes ülés előtti fázisig tolódik, de továbbra is megmarad. Erre is figyelemmel, továbbá a hatásköri átalakulás miatt (egyedi ügyek túlsúlya az absztrakt vizsgálatokkal szemben, azaz a korábbi tendencia megfordulása) a teljes ülés szerepének csökkenéséhez és az öttagú tanácsok felértékelődéséhez vezetett.

## 2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÁK JELÖLÉSI MÓDJÁNAK MEGVÁLTOZÁSA ÉS HATÁSA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG–ORSZÁGGYŰLÉS VISZONYRA

A 2010. június 28-án elfogadott egyik alkotmánymódosítás az alkotmánybírák jelölésével függött össze. Lényege, hogy a korábbi Alkotmány új 32/A. § (4) bekezdésének értelmében az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tehetett javaslatot. A változás felvetett ugyan

<sup>6</sup> Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdés.

az Alkotmánybíróság függetlenségével kapcsolatos fontos kérdéseket, önmagában ugyanakkor a jogállamiság kérdéskörét véleményünk szerint nem veszélyeztette. Veszélyt ennek a jelölési megoldásnak a gyakorlata jelentheti, amennyiben a többség olyan jelöltek megválasztását támogatja, akiknek a függetlensége megkérdőjelezhető.

Ez a megoldás az Alaptörvényt követően is megmaradt.

### 3. A HIVATALI IDŐ EMELÉSE ÉS AZ ÚJRAVÁLASZTHATÓSÁG KIZÁRÁSA. AZ ELNÖK ORSZÁGGYŰLÉS ÁLTALI MEGVÁLASZTÁSA

#### 3.1. A megbízási idő emelése és az újraválaszthatóság kizárása

Az alkotmánybírák megbízási ideje kilenc évről tizenkét évre emelkedett. Önmagában ez a változtatás számunkra sem pozitív, sem negatív hozadékat nem prognosztizál: előnyös és hátrányos hatásai egyaránt lehetnek. Az előnyök között említhető, hogy vélhetően ritkábban kerül sor alkotmánybírói hely betöltetlenné válására, mivel a megválasztás esetleges sikertelensége – az esetek többségében – három évvel későbbre toódik. A hátrányok között a testület tagjai szemléletében való „frissítés” eltolódása, a döntéshozatal esetleges egysíkúvá válása, új szempontok megjelenési lehetőségének visszaszorulása fogalmazható meg (ezt azonban enyhíti a bírói létszám emelése, illetve a tanácsadói kör változása, fluktuációja).<sup>7</sup>

A megbízási idő emelésével párhuzamosan azonban szólni kell arról, hogy az újraválasztási lehetőségről nem az Alaptörvény, hanem az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 6. § (3) bekezdése rendelkezik.<sup>8</sup>

Az alkotmánybírókat továbbra is az Országgyűlés választja, kétharmados többséggel.

<sup>7</sup> CHRONOWSKI NÓRA–DRINÓCZI TÍMEA: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle* 2010:3. 26–32. KELEMEN Katalin: Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban. *Új Magyar Közigazgatás* 2011:4. 2–14.

<sup>8</sup> KELEMEN KATALIN: Az alkotmánybírák újraválaszthatósága és hivatalviselési ideje. In Drinóczi Tímea–Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011.* Pázmány Press, Budapest–Pécs 2013. 241–270.

### 3.2. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása

Jelentős változás állt be az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása terén. Az eddigiektől eltérően az elnököt nem az alkotmánybírák választják maguk közül, minősített többségű döntéssel, három évre, hanem az Országgyűlés, az alkotmánybírák közül, a megbízási idő lejártáig szólóan, kétharmados többséggel.<sup>9</sup> Ez a megoldás – azon túlmenően, hogy az Alkotmánybíróság önállóságára nézve is visszalépésként értékelhető – több kérdést is felszínre hoz. Ezek áttekintése előtt jelezzük: maga az ötlet nem új. 1996. június 4-én, az akkori alkotmányozási folyamatban Torgyán József kisgazda pártelnök a következőket mondta el az Országgyűlésben: „[a] kisgazda álláspont az, hogy elfogadhatatlan, hogy ezt a rendkívül fontos, mondhatni az ország alkotmányos működése szempontjából egyik legfontosabb jogkört ne az Országgyűlés döntse el, tehát mi azt javasoljuk, hogy az Országgyűlés válassza meg az alkotmánybírák közül kétharmados többséggel az Alkotmánybíróság elnökét – ha ez sikertelen lenne, a harmadik fordulóban az egyszerű többség is elegendő lenne”.<sup>10</sup> Ez utóbbi elgondolásrész – egyszerű többség – szerencsére most nem került az Alaptörvénybe, az ötlet lényege azonban – úgy tűnik – mára kieriéledt.

Visszatérve a felmerülő kérdésekhez: problémát okozhat az elnök megválasztásának esetenkénti megnehezedése. Kétharmados megegyezés hiányában az elnökválasztás ellehetetlenülhet; ez a teljes ülés általi, minősített többséggel kivitelezhető megoldás mellett jóval nagyobb eséllyel fordulhat elő. Másrészt, semmilyen korrekciós lehetőség nem biztosított, ha a testület többsége és az elnök között – bármilyen okból – tartós feszültség jelenik meg, aminek az esélye is nagyobb a „kívülről” meghatározott személy esetén, akit esetleg a teljes ülés nem választott volna meg az elnöki tisztre. Végül: a jelentős függetlenséggel rendelkező szerv tagjai általi elfogadottság mértéke is csökkenhet az elnök irányában.

Az elnök Országgyűlés általi választásának érdemi jelentősége akkor merülhetne fel, ha a sarkalatos törvényben a jelenlegi jogosítványaihoz képest erősebb jogköröket kap. Amennyiben ez bekövetezne, akkor is ügyel-

<sup>9</sup> Ezt tartalmazza az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés e) pontja is, ami szerint az Országgyűlés megválasztja – többek között – „az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét”.

<sup>10</sup> <http://www.parlament.hu/naplo35/184/1840078.htm> (2015.05.27.).

ni kell arra, hogy az elnök érdemi döntési joga, legalábbis véleményünk szerint nem bővíthető.

Az elnök megválasztási módjának megváltoztatására azonban nem kellett 2012 januárjáig várni. Az Alkotmányt módosító törvényjavaslat 3. §-a alapján<sup>11</sup> a korábbi Alkotmány 32/A. § (5) bekezdésében a „tizenegy” szó „tizenöt”-re változott, mégpedig 2011. szeptember 1-jei hatálybalépéssel. A helyek betöltésére azonban a módosító szándéka szerint nem kellett addig várni: az 5. § szerint ugyanis – ami a kihirdetést követő napon hatályba lépett – „[a]z Országgyűlés az Alkotmánybíróság tizenöt fős teljes létszámának biztosításához szükséges tagokat 2011. július 31-ig választja meg, valamint e határidőig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ. Az így megválasztott tagok és elnök megbízatására az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését, az elnök személyére vonatkozó javaslattételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kellett. Az Alkotmánybíróság így megválasztott elnöke 2011. szeptember 1-jén lép hivatalba, a hivatalban levő elnök megbízatása ezen időpontig meghosszabbodik.”

Azaz: a még nem hatályos, tizenöt főről rendelkező alkotmányi szabály alapján megtörtént a testület tizenöt főre duzzasztása akkor, amikor a hatályos előírások szerint még csak tizenegy alkotmánybíró lehetett volna. Az alkotmánybíró megbízatása megválasztásával keletkezik, tehát 2011. július 31-ig tizenöt alkotmánybíró lett Magyarországon. Négy tag így lett megválasztva, ám szeptember 1-ig nem léphettek hivatalba, így addig esküt sem tehettek. Az Abtv. akkor hatályos 11. §-a szerint ugyanis „[a]z Alkotmánybíróság tagja a hivatalba lépése alkalmával az Országgyűlés előtt esküt tesz az Alkotmány feltétlen megtartására és kötelességei lelkiismeretes teljesítésére”. Mindez az értelmezési igény a tizenöt főre emelés megválasztás előtti hatálybaléptetésével elkerülhető lett volna.

Másrészt, a teljes ülés által megválasztott elnök mandátuma törvény erejénél fogva meghosszabbodott. Ez utóbbi megoldásnak álláspontunk szerint két lehetséges értelme lehetett:<sup>12</sup>

<sup>11</sup> T/3199. sz. törvényjavaslat.

<sup>12</sup> A létszámbővítés 2011-re történő előrehozását a javaslat indokolása szerint az ügyteher-csökkentési szándék magyarázza, valamint az alkotmányjogi panaszra való felkészülés, nevezetesen, hogy ezek elbírálása során „megfelelő, ésszerű határidőben” születessen döntés.

- az Országgyűlés el kívánta kerülni, hogy a hivatalban levő elnök 2011 júliusában lejáró mandátuma miatt az Alkotmánybíróság három évre betöltse az elnöki tisztséget: a törvényi hosszabbítással az elnök hivatalban volt tartható, az Országgyűlés pedig még 2011-ben elnököt választott (ebből az következik, hogy bizonyos ok miatt szétoszlott volt az elnöki poszt parlament általi betöltése);
- másodsorban annak lehetséges elkerülése (a testület általi választás kizárása mellett), hogy az elnöki teendőket – így például a fontosabb ügyek szignálását – a hivatalban levő helyettes elnök végezze.

Véleményünk szerint mind a még nem hatályos szabályok szerint bekövetkező létszámbővítés, mint az elnök megbízatásának törvény általi, politikai célú meghosszabbítása aggályokat vet fel az Alkotmánybíróság függetlenségére és a jogállamiság elvére figyelemmel.

Az alkotmánymódosító javaslattal együttesen jelent meg az Abtv. módosítására vonatkozó törvényjavaslat,<sup>13</sup> ami egyrészt – követve az alkotmánymódosítást –, tizenöt főre emelte az Alkotmánybíróság létszámát (2011. szeptember 1-jétől), másrészt egyértelművé tette, hogy a helyettes elnök megválasztása nem követi az elnök megválasztásának változását, azaz maradt a korábbi szabály: a helyettes elnököt a teljes ülés választja, maguk közül.

Az alkotmánymódosítás szerint „[a]z így megválasztott tagok és elnök megbízatására az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését, az elnök személyére vonatkozó javaslattételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kell”. Ez annyit jelent, hogy a megválasztott alkotmánybírókat már tizenkét évre választották, másrészt az elnök személyére parlamenti jelölőbizottság tesz javaslatot.

Egy érdekesnek tűnő kérdésre azonban utalni kell. Az akkor hatályos 24. cikk (4) bekezdés kimondta, hogy az Alkotmánybíróság elnökét az „Alkotmánybíróság tagjai közül” választja az Országgyűlés. Az Alkotmánybíróság új elnöke így csak a már hivatalban levő tagok közül kerülhetett ki. Ha az Országgyűlés az új tagok közül kívánt volna elnököt választani, azt a tagok megválasztását követően kellett volna megtennie, mégpedig jelölő bizottság javaslattétele alapján. Az Országgyűlés által kívánt elnök személye tehát meghatározta magát a döntési folyamatot is. Előzetesen

<sup>13</sup> T/3200. sz. törvényjavaslat.

nem lehetett ugyanis a bizottság által szabályosan meghallgatni az új bírók közül kívánt elnökjelöltet, figyelemmel arra, hogy ekkor még nem volt az Alkotmánybíróság tagja, így sérült volna az alkotmánymódosító törvény 5. §-ának követelménye („...az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ...”; illetve „... az elnök személyére vonatkozó javaslattételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kell”).

Öröndetesnek tartjuk viszont, hogy az Abtv.-t módosító törvény 2. § (3) bekezdése kimondta: „[e]z a törvény nem érinti az Alkotmánybíróság hivatalban levő tagjainak megbízatását”.

#### 4. A PÉNZÜGYI TÁRGYÚ TÖRVÉNYEK KONTROLLJÁNAK SZÜKÍTÉSE

A Magyar Közlöny 2010. évi 177. számában, 2010. november 19-én hirdették ki az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, amely a korábbi Alkotmány 32/A. §-ának új szövegét, valamint a 70/I. § (2) bekezdésének rövid időn belüli második átalakítását tartalmazta. Az Alkotmánybíróság hatáskörének változása – vizsgálati lehetőségének és megsemmisítési mozgásterének szűkítése – rövid időszak alatt több, egymásnak ellentmondó változatban jelent meg. Érdemes nem csupán a véglegesen elfogadott szöveget, hanem a köztes „állomásokat” is értékelni. A változások a T/1445. sz. alkotmánymódosító törvényjavaslat egyes szöveg-változatain keresztül követhetők nyomon.

A 2010. november 20-ától hatályos alkotmányszöveg alakulásának története az Alkotmánybíróság ún. 98%-os különadót megsemmisítő döntésével kezdődött,<sup>14</sup> amelyet a T/1445. számú alkotmánymódosító törvényjavaslat benyújtása követett.

A tervezet első változata a korábbi Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette volna:

„(1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Nincs helye felülvizsgálatnak olyan törvény tartalmáról, amely a

<sup>14</sup> 184/2010. (X. 28.) AB határozat.



28/C. § (5) bekezdése szerint országos népszavazással sem változtatható meg.”

Figyelmet érdemlő körülmény, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre közül egyik sem tűnt volna el e változat következtében sem, csupán a felülvizsgálati lehetőség szűkítésére került volna sor.

Az Országgyűlés az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával megállapította a korábbi Alkotmány 32/A. §-ának új szövegét, amelyből írásunk szempontjából az új (2) és (3) bekezdés tartalma érdemel említést.

Eszerint:

„(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

A végső változat tehát szakított az Alkotmánybíróság jogkörének olyan korlátozásával, amely a vizsgálati lehetőséget az országos népszavazás kizárt tárgyköreivel hozta volna összefüggésbe. Mindez a folyamat két okból is figyelemre méltó. Egyik, hogy az alkotmánymódosítások legalábbis némelyike igencsak gyors ütemben, kapkodva készült, a tartalom megfelelő átgondolására így vélhetően nem minden esetben jutott kellő idő.

A 2010-ben az Alkotmánybíróság eljárása korlátjaként megfogalmazott szabály az Alaptörvényben is felbukkan, némileg átalakított tartalommal. A hatályos Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint:

„Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

A rendelkezés „célja”, amit az R) cikk (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie, a költségvetéssel kapcsolatos törvények alkotmányossági vizsgálat alóli kivonása volt, az Alkotmánybíróság döntéshozatalának korlátozása formájában.

Az Alkotmánybíróság tehát továbbra is „megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat”. A „költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket” az Alkotmánybíróság viszont csak akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat sérti.”

Maradnak azonban továbbra is nyitott kérdések. Vizsgálhatja-e például az Alkotmánybíróság az olyan salátatörvényi rendelkezéseket, amelyek formailag a költségvetésről stb. szóló törvényekben vannak, tartalmilag azonban semmilyen kapcsolatban nem állnak azok szabályozási tárgyával? Álláspontunk szerint erre igen a válasz. Utalnánk arra is: továbbra is

problémákat vethet fel, mi minősül a „költségvetésről”, annak „végrehajtásáról” stb. szólónak, azaz a testület mozgástere e tekintetben megmarad.

A korlátozás időtartama jövőbeli feltétel bekövetkezésétől függ, ez azonban okozhat nehézségeket. Egyik annak eldöntése: mely szerv, milyen eljárásban, milyen gyakorisággal dönt arról, hogy „az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja”, vagy sem. Az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdése alapján „[a]z államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a 36. cikkben és az (1)–(3) bekezdésben foglaltak végrehajtására vonatkozó szabályokat törvény határozza meg”.<sup>15</sup> Másik kérdés, felülbírálnak-e a szerv e döntése. Kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő ügyek kezelése miként oldható meg, ha egyik évben teljesül a feltétel, másik évben nem, utána ismét teljesül stb. Figyelemmel arra, hogy a feltétel rövid időn belüli bekövetkezése nem reális, e kérdéskör inkább elméleti jellegű, a gyakorlatban viszont azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság eljárása hosszú időn át korlátozott marad.

Jelentős problémát okoz a felsorolt alapvető jogok köre is, mivel az Alkotmánybíróság megsemmisítési (és vizsgálati) joga csak akkor áll fenn e törvényekkel szemben, ha azok a nevesített jogok valamelyikét sértik. E jogok – talán az emberi méltósághoz való jogon kívül – a pénzügyi tárgyú törvényekkel alig elképzelhető módon kerülhetnek csak kapcsolatba. Nem tekinthető ugyanis tipikusnak, hogy valamely adótörvény, a költségvetés vagy a zárszámadás a „gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát”, vagy a „személyes adatok védelméhez való jogot” lényegében érintse.<sup>16</sup> Ugyancsak valószínűtlen, hogy e törvények az élethez való jogot sértsék. A legelképezhetőbb azonban az állampolgársághoz kapcsolódó jogok sérelmét elvárni a pénzügyi tárgyú törvények esetén, ugyanis igen ritka esetnek számítana az, ha a költségvetés vagy valamely adótörvény sétené a magyar állampolgárnak például azt a jogát, hogy nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy Magyarország területéről kiutasítani, továbbá, hogy külföldről bármikor hazatérhet, vagy, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyarország védelmét élvezzi. Az irreleváns alapvető jogok nevesítésében tehát nem volt hiány.

Más jogok – kivéve a kifejezetten nevesített emberi méltóság – sérelme azonban nem alapozza meg az Alkotmánybíróság megsemmisítési (és

<sup>15</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

<sup>16</sup> Az utóbbi alapjoggal kapcsolatban tudunk csak elképzelni marginális kapcsolódási lehetőséget.

vizsgálati) lehetőségét. Kimaradtak tehát azok az alapvető jogok, amelyek a pénzügyi tárgyú törvények esetén valóban relevánsak lehetnek, azaz a gazdasági alapjogok köre (tulajdonhoz való jog, vállalkozás szabadsága, a szerzett jogok védelme), az egyenlő bánásmód követelménye vagy a tisztességes eljáráshoz való jog (ezen keresztül a jogállamiság és jogbiztonság elve).

Arra azonban nem gondolt az alkotmányozó, hogy az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot más alapjogok ún. „anyajogaként” kezeli. Ennek értelmében valamennyi alapvető jog levezethető belőle, illetve minden esetben hivatkozási alapként szolgálhat, ha az Alaptörvényben nincsen az adott helyzetre vonatkoztatható, kifejezetten nevesített alapvető jog. Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció-tilalommal kapcsolatosan például korábban azt rögzítette, hogy a korábbi Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.<sup>17</sup> Eszerint az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog sérelmét minden esetben megállapíthatja, ha más, az Alkotmányban nem nevesített, ám releváns jogot sért a nevezett körbe tartozó törvények valamelyike. Példával is lehet szolgálni: a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság éppen az emberi méltóságra hivatkozással vizsgálta és semmisítette meg központi adóról szóló törvény rendelkezését. Az emberi méltósághoz való jog tehát kitörési pont lehet a korlátozó szabály alól, paradox módon éppen az Alaptörvény védelme érdekében.

Minden rosszban van valami jó: az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. A formai követelmények erre figyelemmel betarthatók.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–281.

<sup>18</sup> A vizsgálatból főszabályként kizárt jogszabályi kör behatárolására vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot illetően lásd különösen 368/D/2010. AB végzés, 1252/B/2010. AB határozat, 347/B/2009. AB határozat, 511/B/2009. AB határozat, 368/D/2010. AB végzés, 458/B/2010. AB határozat, 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, 868/B/2006. AB végzés, 769/B/2005. AB hatá-

## 5. HATÁSKÖR-EGYÉRTÉLMŰSÍTÉS AZ ALAPTÖRVÉNY ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI KONTROLLJA TEKINTETÉBEN

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Alkmód.) hatályba lépését követően számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz az Alkmód. alkotmányellenességének megállapítására és jellemzően ex tunc hatályú megsemmisítésére, valamint ehhez szorosan kapcsolódóan az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Abtmód.) egésze, illetve annak egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozóan.<sup>19</sup> A testület a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában az alkotmánymódosítások alkotmányosságával kapcsolatban kialakított korábbi gyakorlatát követve, az e tárgyban született indítványokat hatáskörének hiányában visszautasította, ugyanakkor jelezte az alkotmányozó hatalom felé, hogy az alkotmány egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek az alkotmányozó hatalom beavatkozását teszik szükségessé.<sup>20</sup> Ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság az indítványok kapcsán megvizsgálta, hogy hatásköre kiterjed-e az akkor hatályos Alkotmány, illetve az Alkotmányt módosító törvények felülvizsgálatára. A testület a nemzetközi példákat követően saját precedens határozatait tekintette át, és megállapította, hogy korábbi gyakorlata töretlen abban a vonatkozásban, hogy hatásköre sem magának az Alkotmánynak, sem az Alkotmányt módosító törvényeknek a

---

rozat, 458/B/2010. AB határozat, 72/B/2009. AB határozat, 769/B/2005. AB határozat, 1413/B/2008. AB határozat.

<sup>19</sup> Az ezzel kapcsolatos szakirodalmi vitákról lásd pl. CHRONOWSKI NÓRA–DRINÓCZI TÍMEA–ZELLER JUDIT: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010:4. 1–12., CSINK LÓRÁNT–FRÖHLICH JOHANNA: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011:1. 66–71., KOCSIS MIKLÓS: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások. *Új Magyar Közigazgatás* 2011:2. 44–51., HANÁK ANDRÁS: Sötétség délben: az alkotmánybíráskodás alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, 2013:1. 68–70.

<sup>20</sup> DRINÓCZI TÍMEA: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *JURA* 2012:1. 37–46., NASZLADI GEORGINA: Alkotmánymódosítások alkotmányosságáról döntött az Alkotmánybíróság. *Közjogi Szemle*, 2011:3. 65–66.

felülvizsgálatára nem terjeszthető ki. Az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének felülvizsgálhatóságával kapcsolatban megállapította, hogy hatásköre e vonatkozásban nem zárható ki, hiszen az alkotmányellenesen létrejött jogszabályok semmisek, vagyis olyannak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna. A testület azt is megvizsgálta, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatos eddigi gyakorlatának megváltoztatása szükséges és lehetséges-e. Megállapította, hogy ha az alkotmánybíróságok előzetes vagy utólagos normakontroll hatáskör keretében felülvizsgálhatják az alkotmánymódosításokat, akkor ezt a hatáskört vagy maga az Alkotmány biztosítja számukra, vagy abból közvetlenül levezethető az alkotmánybíróság előzetes vagy utólagos alkotmány- felülvizsgálati jogköre. Hangsúlyozta, hogy a hatályos Alkotmány nem rendelkezik ilyen jellegű hatáskörrel, és nem tartalmaz olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlan tartott rendelkezéseket sem, amelyek alkotmányos mérceként kötelezően figyelembe veendőek lennének akár a hatályos Alkotmány módosításának, akár egy új Alkotmány elfogadásának esetén.<sup>21</sup>

Az Alaptörvény negyedik módosításával hatályba lépett 24. cikk (5) bekezdés egyértelműen fogalmaz a fenti kérdésben és úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök, a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Mindez az jelenti tehát, hogy a testület az Alaptörvényt és annak módosítását kizárólag eljárási szempontból vizsgálhatja felül, így hatásköre e tekintetben korlátozott. Az eljárási szempontú felülvizsgálat alkotmányos indoka, hogy az Országgyűlés is kötve van az Alaptörvényben kapott jogalkotási felhatalmazáshoz, mert az Alaptörvény vagy annak módosítása megalkotásakor – a közjogi érvényességre tekintettel – az Országgyűlésnek – akár

<sup>21</sup> KÜPPER, HERBERT: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírósági kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? *Közjogi Szemle*, 2013:4. 1–17., BLUTMAN LÁSZLÓ: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 2011:4.

alkotmányozó, akár alkotmánymódosító hatalomként jár el – maradéktalanul be kell tartania az Alaptörvényben előírt formai szabályokat.<sup>22</sup>

## 6. A HATÁSKÖRÖKET ÉRINTŐ TOVÁBBI VÁLTOZÁSOK

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek többsége a 24. cikkben, egy része az Alaptörvény más rendelkezései között szerepel. Öröndetes, hogy a hatáskörök nagy része az Alaptörvénybe került – a magasabb védelmi szintre vonatkozó igényt maga az Alkotmánybíróság is megfogalmazta már.<sup>23</sup> A hatáskörök részletes eljárási szabályai sarkalatos törvényben kaptak helyet, kivéve az előzetes normakontrollra vonatkozó, igen aprólékos alaptörvényi előírásokat. A legjelentősebb hatáskörök áttekintése előtt indokolt röviden utalni a változatlan tartalommal meghagyottakra.

a) A 13. cikk (5) és (6) bekezdése meghagyja az Alkotmánybíróság hatáskörét a köztársasági elnök megfosztásával kapcsolatban. A megfosztási eljárás lefolytatása továbbra is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, ha pedig a testület az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.<sup>24</sup>

b) A 35. cikk (5) bekezdése alapján a képviselő-testület feloszlátási eljárásában sem változott az Alkotmánybíróság szerepe: „[a]z Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlátja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet”.

c) A 48. cikk (5) bekezdése az Alkotmánybíróság elnökének szerepét hagyja meg rendkívüli állapotban és szükségállapotban,<sup>25</sup> az Országgyűlés e döntések meghozatalában való akadályoztatása tényének, illetve a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltsága tekintetében. Ezeket az Országgyűlés elnöke,

<sup>22</sup> HOLLÓ ANDRÁS: Az Alkotmánybíróság viszonya az alkotmányhoz. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elhatárolása. In Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2000. 94–98.

<sup>23</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat. ABH 1997, 41, 46.

<sup>24</sup> A felelősségre vonási eljárásban megjelennek változások a hatályos szabályozáshoz képest, ezekre terjedelmi okokból nem térünk ki.

<sup>25</sup> Az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szerint különleges jogrendben az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.

az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg. Változás tehát az Alkotmányhoz képest mindössze annyi, hogy az Alaptörvény egyértelművé tette az egybehangzóság igényét.

E hatáskörökről – főleg területi okok miatt, másrészt ritka előfordulásukra figyelemmel – ez az írás érdemben nem szól. Érdemes jelezni, hogy az Alaptörvényben nem szerepel a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése, a hatásköri összeütközés megszüntetése, az alaptörvény-ellenesen működő egyház elismerésének visszavonásával összefüggő véleményezés, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata, valamint az alkotmányértelmezés, mint önálló hatáskör. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a sarkalatos törvényben ezek – figyelemmel a 24. cikk (2) bekezdés g) pontjára – ne kaptak volna helyet.

### *6.1. Az előzetes normakontroll*

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja – a köztársasági elnök hatáskörei között – tartalmazza, hogy az államfő „az elfogadott Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek”. A 24. cikk (5) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. A 24. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint pedig az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Az Alaptörvény az előzetes normakontrollnak tehát csak ezt a két típusát ismeri, ám az Abtv. ezen túlmenően is tartalmaz – a korábbihoz hasonlóan – más aktusok vonatkozásában is előzetes vizsgálati lehetőséget, így lehetővé teszi a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát, továbbá a normatív határozatba foglalt házzsabályi rendelkezések előzetes vizsgálatát.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> KOVÁCS VIRÁG: A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012:2. 78–91.



Az alkotmányozással összefüggő előzetes normakontroll tehát kizárólag a köztársasági elnök által kezdeményezhető, mégpedig abban az esetben, ha az Országgyűlés elnöke által aláírt és kihirdetésre megküldött alkotmányi normával kapcsolatban észleli, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvény által előírt valamely eljárási követelményt nem tartották meg. Mindez arra vezethető vissza, hogy az Országgyűlés is kötve van az Alaptörvényben kapott jogalkotási felhatalmazáshoz, mert az Országgyűlésnek alkotmányozó vagy alkotmánymódosító hatalomként egyaránt, maradéktalanul be kell tartania az Alaptörvényben előírt formai eljárási szabályokat.<sup>27</sup> A testületnek az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell határoznia. Ha azt állapítja meg, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az alaptörvényi eljárási követelményeknek, akkor az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlésnek újra kell tárgyalnia.<sup>28</sup>

A törvény előzetes vizsgálatának szabályait részletesen a 6. cikk foglalja össze. Az Alaptörvény több szempontból is változásokat tartalmaz az Alkotmányhoz képest.

A 6. cikk (2) bekezdése szerint „[a]z Országgyűlés – a törvény kezdeményezője,<sup>29</sup> a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összehangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összehangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak”.

Igen fontos, hogy ez a változás nem az előzetes normakontrollnak azt a változatát hozta vissza a rendszerbe, ami a törvényjavaslatra vonatkozott az 1998-as hatályon kívül helyezésig, és az Alkotmánybíróság eleinte nem, később végleges szöveghez kötve – azaz zárószavazás után – gyakorolta. E változat is megköveteli a végleges szöveg igényét, mivel a kezdeményező indítványáról csak ezt követően szavaz az Országgyűlés. Mivel azonban a kontrollra irányuló indítványt a zárószavazás előtt meg kell tenni, célszerű

<sup>27</sup> 45/2012. (XII. 29) AB határozat.

<sup>28</sup> Abtv. 40. § (4) bekezdés.

<sup>29</sup> E kör vonatkozásában – a 6. cikk (1) bekezdés alapján – az Alkotmányhoz képest nincs eltérés.

lett volna az indítvány megtételére vonatkozó határidőt szövegvélegességhez kötni.

A megfogalmazásból látható, hogy az Országgyűlés – természetesen – nem köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni, azaz dönthet úgy is, hogy a törvényt nem küldi előzetes normakontrollra.

Figyelemre méltó az is, hogy az Alaptörvény itt a „törvényt” kifejezést használja, míg a köztársasági elnök által kezdeményezhető változatnál a „törvényt vagy annak valamely rendelkezését” kitétel olvasható. Ebből az is következhet, hogy az Országgyűlés által kontrollra küldött törvény csak a törvény egésze lehet, bár értelemszerűen ekkor is szükség van az indítványban az Alaptörvény vélelmezetten sérülő szabályának megjelölésére, illetve a törvény kritikusan tartott részei meghatározására.<sup>30</sup> De facto tehát az Országgyűlés is kérhet az adott törvény csupán valamely rendelkezésére vonatkozó előzetes vizsgálatot.<sup>31</sup>

A 6. cikk (3) bekezdés utolsó mondata alapján, ha az Országgyűlés az imént részletezettek szerint „a törvényt az Alaptörvénnyel való összehangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet”.

Az Országgyűlés által kezdeményezett normakontroll nem zárja ki, hogy a köztársasági elnök megfontolásra – legfeljebb egy alkalommal – visszaküldje a törvényt, akkor sem, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Az elnök viszont nem élhet a megfontolásra visszaküldés lehetőségével, ha maga kezdeményezett a törvénnyel szemben előzetes normakontrollt.<sup>32</sup>

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése szerint, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés által kezdeményezett vizsgálatra nem ke-

<sup>30</sup> Ennek hiányában az indítvány megfelelő indokolása – mint az Alkotmánybíróság által elvárt elem – aligha teljesíthető megfelelően.

<sup>31</sup> A szóhasználat problematikája máshol is megjelenik. A 24. cikk (2) bekezdés f) pontja szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; a (3) bekezdés c) pontja szerint pedig e hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. E szabály is erősíti az előzetes normakontroll elv változatában a kiterjesztő értelmezés létjogosultságát.

<sup>32</sup> 6. cikk (5) bekezdés.

rült sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Az elnök tehát csak akkor élhet az előzetes kontroll lehetőségével, ha az Országgyűlés nem élt vele. Figyelemmel arra, hogy a rendelkezés a res judicata elkerülését célozza, vélhetőleg a törvény országgyűlési kezdeményezésre nem vizsgált részei, vagy vizsgált részek más alkotmányossági ok miatt a köztársasági elnök által is előzetes normakontroll alá vethetők. Ellenkező esetben fennállna ugyanis a veszélye annak, hogy az Országgyűlés – megfelelő kezdeményezés esetén –, nem releváns érvekre alapozott előzetes vizsgálat kezdeményezésével kiüresíthetné az elnöknek ezt a jogát.

Akár az Országgyűlés, akár a köztársasági elnök kezdeményez előzetes normakontrollt, az Alkotmánybíróság eljárása e tekintetben azonos. Az Alaptörvény újdonságként időkorlátot is társít az Alkotmánybíróság e hatáskörben való eljárásához: az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz az indítványról.<sup>33</sup> Ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja.<sup>34</sup>

Mind az Országgyűlés által kezdeményezett, mint az elnöki indítvány esetén előírás, hogy ha az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet nem állapítja meg, a törvény kötelező kihirdetésére kerül sor:

- a (3) bekezdés második mondata alapján ugyanis, ha az Országgyűlés a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet (viszont a házelnök nem teheti meg, hogy az elfogadott, nem alaptörvény-ellenes törvényt nem küldi meg az államfőnek);
- a (7) bekezdés szerint pedig, „[h]a az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését”.

<sup>33</sup> Ilyen rövid határidő esetén a soron kívüliség előírása akár feleslegesnek is mondható.

<sup>34</sup> 6. cikk (6) bekezdés.

Az egyszer alaptörvény-ellenesnek talált törvényt az Országgyűlés kötelezően újratárgyalja, az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében. Az így elfogadott törvény azonban a 6. cikk (8) bekezdés alapján ismételt alkotmánybíróági vizsgálat alá vethető, mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök részéről. Ezt helyes megoldásnak tartjuk, figyelemmel arra: lehet, hogy éppen az újratárgyalt rész lesz alaptörvény-sértő. Az Alkotmánybíróáságnak ekkor is soron kívül, de legfeljebb tíz napon belül határoznia kell.

Speciális előírás vonatkozik arra az esetre, ha olyan törvény (rendelkezése) előzetes vizsgálatára kerül sor, amit az államfő megfontolásra visszaküldött az Országgyűlésnek. Ebben az esetben a 6. cikk (9) bekezdés alapján ugyan újra kezdeményezhető előzetes normakontroll, de feltételekkel. Ha az Országgyűlés a megfontolást követően módosítja a törvényt, az előzetes kontroll csak a módosított részek tekintetében kérhető, vagy arra hivatkozással, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ebben az esetben mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök kérhet vizsgálatot: a rendelkezés ugyanis és vonatkozásban a (2) és a (4) bekezdés általi lehetőséget egyaránt nevesíti. Ha az Országgyűlés a megfontolást követően nem változtat a törvényen (azaz változatlan szöveggel fogadja el), a 6. cikk (9) bekezdés utolsó mondata szerint „a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát”. Azaz: ekkor már csak az államfő indítványozhat, az Országgyűlés nem, és csak a megjelölt okból.

A rendelkezéssel kapcsolatban figyelmet érdemelnek az Alkotmánybíróóság részére adott igen rövid határidők. Kérdéses, hogy ilyen kevés idő alatt (ami ráadásul nem munka-, hanem naptári napokban számítandó) megalapozottan lehet-e döntení – esetleg több, párhuzamosan futó ügyben – bonyolultabb előírások alkotmányosságáról. Kérdés továbbá, hogy az Alkotmánybíróóság általi határidő-túllépésnek van-e következménye. Az Alaptörvény erről hallgat.

## 6.2. Absztrakt utólagos normakontroll

Az utólagos absztrakt normakontroll eljárásnak az Alaptörvény két esetét különbözteti meg. Egyrészt az Alaptörvény megalkotásának és módosításának eljárási szempontú utólagos vizsgálatát, másrészt a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát.

Az Alaptörvény megalkotásának és módosításának eljárási szempontú utólagos vizsgálatát a 24. cikk (5) bekezdés b) pontja szerint a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Az indítványról az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell határoznia. Ha a testület azt állapítja meg, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az alaptörvényi eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisíti.

A 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az Alkotmánybíróság „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját”. Az Alaptörvény tehát szűkítette az Alkotmánybíróság utólagos vizsgálati lehetőségének kezdeményezői körét: így már nem bárki, hanem csak a nevesítettek indíthatják ezt az eljárástípust.<sup>35</sup> Ennek szükségességét vélhetőleg az alkotmányjogi panasz lehetőségének kiterjesztése is indokolta. Az absztrakt utólagos normakontroll bárki általi kezdeményezési lehetőségének megszűnését visszalépésként értékeljük: véleményünk szerint a politikailag befolyásolt szervek jogalkotói tevékenysége inkább igényli a tág kezdeményezői körrel összekapcsolt vizsgálati lehetőséget, mint a kizárólag szakmai alapon döntéseket hozó bírói fórum ítélkező tevékenysége.

A szűkített kezdeményezői kör azonban további aggályokat is felvet. Első felvetés: vajon a Kormánytól mennyiben várható el, hogy a mögötte álló parlamenti többség által megalkotott törvényt, a saját maga által kibocsátott kormányrendeletet, vagy a tagja által hozott miniszteri vagy miniszterelnöki rendeletet megtámadja az Alkotmánybíróság előtt. Figye-

<sup>35</sup> HOLLÓ ANDRÁS: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010:1. 112–119.

lemmel arra, hogy az aggályosnak vélt kormányrendeletet, illetve a kormány tagjának rendeletét maga a Kormány módosíthatja, illetve hatályon kívül is helyezheti, törvényt pedig a mögötte álló többség segítségével szintén korrigálhatja, reálisan a korábbi ciklusban meghozott kétharmados törvények esetében merülhet fel ennek lehetősége. Érdemi szerephez tehát a Kormány általi kezdeményezés az MNB elnökének rendelete, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei vonatkozásában juthat. Kevésbé tartjuk valószínűnek, hogy a Kormány önkormányzati rendelettel szemben kezdeményez utólagos normakontrollt. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálhatja, ha a vizsgálat tárgya kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről ugyanis nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria dönt.<sup>36</sup>

A képviselők egynegyede általi indítványozási lehetőséget hosszú távon megfelelőnek tartjuk, reális ellenzéki jogosítványként funkcionálhat a jövőben (esetenként természetesen csak akkor, ha az ellenzék képes együttműködni, azaz nem szétforgácsolódott).

Az ombudsman általi kezdeményezés lehetősége talán a korábbi megoldás – *actio popularis* – előnyeit leginkább megtartani és kimeríteni képes változat a három közül.<sup>37</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló törvény azonban a biztos e hatáskörgyakorlásával összefüggésben speciális korlátot állapít meg. Előírja, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Tehát az alapvető jogok biztosának előzetes állásfoglalásától teszi függővé az alkotmánybírósági eljárást. Arra azonban utalni kell, hogy az alapvető jogok biztosa általi indítványozás az absztrakt jellege felől a konkrét irányába mozdítja el e hatáskört. Az ombudsman általi kezdeményezés ugyanis – sarkalatos törvény alapján – alapvetően kétféle lehet. Egyik változat, hogy

<sup>36</sup> TILK PÉTER: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. 22–24.

<sup>37</sup> LÁPOSSY ATILA: Popularis akcióból ombudsmani akció. *Magyar Közigazgatás*, új folyam 2011:3. 120–131.

az ombudsman a vizsgált ügyekben felfedezni vélt alkotmányellenes jogszabály(i) rendelkezés) vizsgálatát kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál. E lehetősége korábban is megvolt. A másik irány, hogy az ombudsman közvetítővé válik az Alkotmánybíróság és a korábbi „bárki” kategória között, azaz az indítványozó – mindenfajta konkrét jogsérelem nélkül – fordul a biztoshoz azzal, hogy megkérje: kezdeményezzen normakontrollt.<sup>38</sup> Ebben az esetben az ombudsman – lényegi hatáskörétől elszakadva – mintegy az Alkotmánybíróság Főtitkárságának kihelyezett osztályává válik, és vagy szűrés nélkül sajátjaként továbbítja a kezdeményezéseket az Alkotmánybírósághoz (kiváltva ezzel az Alkotmánybíróság „örömét” és lebénítva működését), vagy mérlegelés alapján egyes kérelmeket „felkarol” és normakontrollt kezdeményez, más ügyekben pedig ezt nem teszi meg. A problémát a szelektálásban rejlő önkényességi veszély jelenti.

Végezetül: bár az absztrakt utólagos normakontrollra vonatkozó alaptörvényi rendelkezés csak a jogszabályok körét említi a kezdeményezés alá eső aktusok közül, a 24. cikk (2) bekezdés g) pontjának felhatalmazása alapján az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló törvény 37. §-ban meghatározottak szerint lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálhassa a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint a Kúria által alkotott – a bírósági jogalkalmazás egységét biztosító – jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, valamint nemzetközi szerződéssel való összhangját.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt vizsgálati korlátozás az e hatáskör tekintetében is irányadó. Ez az indítványozók körét (kivéve talán az ellenérdekelt Kormányt) további kihívás elé állítja, ami véleményünk szerint inkább az ombudsmani hivatalnak okozhat fejtörést az indítvány benyújtásakor (hasonlóan kínos presztízsveszteség veszélye állhat fenn az ez alapján történő visszautasítás esetén, mint ami a bíró általi konkrét normakontroll vonatkozásában előfordulhat).

<sup>38</sup> LÁPOSSY ATTILA: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és az alapjogvédelem szemszögéből. *Kodifikáció és közizgatás*, 2012:2. 39–52.

### 6.3. Konkrét utólagos normakontroll

A 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.

E hatáskör a 2012-ig hatályos joganyagban is ismert, bíró által kezdeményezett konkrét utólagos normakontrollt intézményesíti alaptörvényi szinten, amelynek részletszabályait az Alkotmánybíróságról szóló törvény rögzíti. Érdemi hatása e hatáskörnek, hogy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett kerül sor a vizsgálatra, és a megsemmisítés esetén az eljárás új jogi környezetben való folytatása történik.

Jelezni szükséges, hogy e hatáskörre is vonatkozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt vizsgálati korlátozás, ami viszont erős megfontolásra készítheti a bírókat: merjenek-e egyáltalán határesetekben alkotmánybíróági eljárást kezdeményezni. Amennyiben az Alkotmánybíróság csupán a 37. cikk (4) bekezdés alapján utasítja vissza az indítványt – azaz lényegében eljárási okból –, a bíró számára igen kellemetlen helyzetet teremt – az egyébként lehetségesen alkotmányellenes szabály megtámadása miatt.

### 6.4. Az alkotmányjogi panasz

Az Alkotmánybíróság hatásköreit érintő változások közül alapjogvédelmi szempontból különös jelentőségűnek tekinthető az alkotmányjogi panasz megújítása, amelynek során a jogalkotó részben új formát és tartalmat adott a jogintézménynek.<sup>39</sup>

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó új jogi szabályozás kiindulópontja az Alaptörvény, amely immár – a korábbi megoldástól eltérően – alkotmányi szintre emelte a panaszt, és annak két típusát különbözteti meg. Egyrészt a normatív alkotmányjogi panaszt, amely szerint az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja felül,<sup>40</sup> és semmisíti meg az azzal ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést,<sup>41</sup> másrészt az individuális, vagy

<sup>39</sup> TÓTH J. ZOLTÁN: Az egyéni alapjogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben. I–II. *Közjogi Szemle*, 2012:3–4.

<sup>40</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bek. c) pont.

<sup>41</sup> Alaptörvény 24. cikk (3) bek. a) pont.



más néven valódi alkotmányjogi panaszt,<sup>42</sup> amelynek megfelelően a testület felülvizsgálja a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját, és megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést.<sup>43</sup>

Az alkotmányjogi panasznak tehát két nagy alaptípusa intézményesült, jelesül a normatív alkotmányjogi panasz, és az individuális, vagy más néven valódi alkotmányjogi panasz. A normatív alkotmányjogi panasznak pedig további három változata alakult ki, nevezetesen a normatív panasz korábban ismert formája, a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esete, és az ügyészi kezdeményezésre benyújtható panasz.<sup>44</sup>

A „régí” alkotmányjogi panasz tehát tovább él a normatív alkotmányjogi panasz egyik formájaként,<sup>45</sup> amelyre vonatkozó új szabályozásban azonban bizonyos szűkítés mégis megfigyelhető. E szűkítés a fent ismertetett egyedi ügy fogalmából következik, amely a „régí” típusú panasz esetében nem volt érvényben, így annak alapja olyan (közigazgatási vagy bírósági) eljárás során született döntés lehetett, amelyet alkotmányellenes jogszabály alkalmazása előzött meg.<sup>46</sup> Mindezt a törvényalkotás során elsősorban azok részéről érte kritika, akik szélesebb körű alapjogvédelem megteremtését várták az alkotmányjogi panasz újraszabályozásától,<sup>47</sup> ami jogos elvárás lehetett,<sup>48</sup> figyelembe véve, hogy e rendelkezés által – főszabályként – a közigazgatási hatósági eljárás ideje alatt – még ha valamely jogszabály alkotmánnyal ellentétes volta merül is fel – nem kezdeményezhető normakontroll eljárás, továbbá a bírósági szakot megelőzően a közigazgatási aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára sincs lehetőség. Megjegyzendő, hogy a német alkotmányjog – ahol a valódi alkotmányjogi panasz

<sup>42</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bek. d) pont.

<sup>43</sup> Alaptörvény 24. cikk (3) bek. b) pont.

<sup>44</sup> PETRETI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 2., javított és aktualizált kiadás.* Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. 209–210.

<sup>45</sup> Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a „régí” alkotmányjogi panasz alapján indult eljárások az actio popularis alapján indult eljárásokkal ellentétben nem szüntek meg az Abtv. hatálybalépésekor, lásd: Abtv. 71. § (3) bek.

<sup>46</sup> VINCZE Attila–CSUHÁNY Péter–SONNENVEND Pál–JAKAB András: *Az Alkotmánybíróság.* In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Száadvég Kiadó, Budapest, 2009. 1144.

<sup>47</sup> Lásd erről NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. Közjogi Szemle,* 2012:1. 33.

<sup>48</sup> A Velencei Bizottság 614/2011. sz. véleményében – amely az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLT. törvény megalkotása előtt született – szintén azzal számolt, hogy a bírósági döntések mellett a közigazgatási egyedi aktusok is a panasz tárgyát képezhetik, amelyet az egyén alapvető jogainak hatékony védelme szempontjából pozitívumnak tekintett volna (63. pont). <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf> (2015.05.27.)

korábban már intézményesült, és amelynek szabályozása egyfajta mintaként szolgált a magyar törvényjavaslat megalkotásához is – nem zárja ki a közigazgatási döntést, mint a panasz lehetséges alapját. A német alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 4a. pontja szerint alkotmányjogi panasszal az élhet, akinek alapjogait a közhatalom (a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalom) által sérelem érte.<sup>49</sup>

A fenti szűkítő rendelkezést alapjogvédelmi szempontból némiképp kompenzálta a jogalkotó a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esetének törvénybe foglalásával,<sup>50</sup> amely kétségtől az új szabályozás legtöbb értelmezési nehézséget jelentő, valamint a legtöbb kérdést felvető eleme. E rendelkezéssel, még ha csak kivételesen is, de bővül az alkotmányjogi panasz tárgya, mivel így tulajdonképpen bármilyen eljárás lefolytatása nélkül, az alkotmányellenes jogszabály miatt bekövetkezett alapjogsérelem a panaszeljárással orvosolható. Az Abtv. részletes indokolásában ugyanis a jogalkotó akként fogalmazott, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége akkor is indokolt lehet, ha a jogszabály közvetlenül, vagy a bíróság előtt nem támadható aktussal okoz jogsérelmet, azonban mindezt csak kivételes esetekben teszi lehetővé. Hangsúlyozandó, hogy az alkotmányjogi panasz általános rendeltetéséből következően e panasz típusnál is szükséges az indítványozó egyéni érintettsége, az alapjogsérelem adott személy viszonylatában meglévő egyedisége. Ellenkező esetben ugyanis e panasz típus nem lenne más, mint utólagos absztrakt normakontroll, amely nyilvánvalóan ellentétes a jogalkotói szándékkal. A két hatáskört épp az különbözteti meg egymástól, hogy az alkotmányjogi panasz esetében mindig fenn kell állnia a személyes érintettségnek, az egyéni alapjogsérelemnek. Az egyéni érintettséget a főszabályt jelentő normatív alkotmányjogi panasznál az egyedi ügyben született bírósági döntés biztosítja, azonban a kivételes esetről ennek bizonyítása különös jelentőségű.

Az alkotmányjogi panasz típusainak sorában sajátos az ügyészi kezdeményezésre induló panaszeljárás. Míg a többi panasz típus esetében az indítványozó a személyes ügye miatt fordul az Alkotmánybírósághoz, addig

<sup>49</sup> SODAN, Helge – ZIEKOW, Jan: *Grundkurs Öffentliches Recht*. Beck, München, 2005. 51. §, 16–19. msz., idézi VINCZE–CSUHÁNY–SONNENVEND–JAKAB: i. m. 1143., KELEMEN Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 2011:4. 89–91.

<sup>50</sup>

a legfőbb ügyész mások alapjogséremléinek orvoslása érdekében. E lehetőséggel azonban csak akkor élhet, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben került sor, és amennyiben a jogosult maga nem képes saját jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.<sup>51</sup> Ennek a hatáskörnek a gyakorlásával a legfőbb ügyész a közérdekvédelmi feladatának tesz eleget, s a kezdeményezési jogosultság lehetősége erősíti a saját, s ez által az ügyészség jogvédelmi hálóban betöltött szerepét, amely az ügyészi óvás intézményének megszűnésével alapjogvédelmi szempontból gyengült.

A külső aktor által indított panaszeljárás lehetősége a korábbi jogi szabályozásban is megtalálható volt, ahol indítványozóként az ombudsman arra volt feljogosítva, hogy az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt alkotmányjogi panasz elbírálását indítványozhassa.<sup>52</sup> Mindez annyiban volt elképzelhető, hogy az alapjogi biztos úgy képviseli a jogaiban sérített személyt, hogy közben nem veszí át az alapjogi jogsérelem elleni jogvédelmi eljárás feletti uralmat.<sup>53</sup>

Az Alaptörvény – és ebből következően az Abtv. – alapjogvédelmi szempontból nagy jelentőségű előrelépése a valódi, vagy más néven individuális alkotmányjogi panasz bevezetése. Az új hatáskör által az Alkotmánybíróságnak már nemcsak az áll hatalmában, hogy az alkotmányellenes normákat érvénytelenítse, hanem az is, hogy fellépjen az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő norma alkotmányellenes értelmezésével és alkalmazásával szemben, amely az alapjogvédelem eszköztárának megerősítését jelenti. A panasz e formájával az alapjogok ténylegesen közjogi alanyi jogként érvényesülhetnek, és a jogintézmény személyhez kötöttsége miatt közelebb áll a hagyományos alanyi jogérvényesítéshez, mint a normakontroll bármelyik változata. Míg korábban az alapjogi bírászkodás lényegében a bíróságok feladata volt, addig a bírósági döntések által megvalósult alkotmányértés esetén a jogalkalmazás korrekciójával, illetőleg sajátos „kisegítésével” az Alkotmánybíróság az eddiginél hatékonyabb alapjogvédelmet képes nyújtani.<sup>54</sup> Az individuális alkotmányjogi panasz fő jellemzője te-

<sup>51</sup> Abtv. 26. § (3) bek.

<sup>52</sup> 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról 22. § c) pont

<sup>53</sup> VINCZE–CSUHÁNY–SONNENVEND–JAKAB: i. m. 1144.

<sup>54</sup> PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2009. 370.

hát, hogy az nem a norma, hanem egyedi bírósági döntés ellen vehető igénybe, vagyis az Alkotmánybíróság e tekintetben a legfőbb jogorvoslati fórumként jár el, azonban kizárólag alkotmányossági szempontok alapján vizsgálja felül az elé került döntéseket.<sup>55</sup> E hatáskör által az alkotmánybírák minden eddiginél nagyobb szerepet vállalhatnak az alapjogokon esett egyéni jogsérelmek orvoslásában, és az alapvető jogok támasztotta követelményeknek megfelelően felülvizsgálják, vagy akár korrigálhatják a rendes bíróságok alapjogi jogértelmezését.<sup>56</sup> Fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság nem akármilyen bírói döntést vizsgálhat alkotmányossági szempontból, arra kizárólag az ügy érdemében hozott, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés esetében van lehetősége.<sup>57</sup>

#### 6.5. *Jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközése*

A 24. cikk (2) bekezdés f) pontja szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; a (3) bekezdés c) pontja szerint pedig e hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.<sup>58</sup>

Megjegyzendő, hogy bár az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt korlátot e hatáskörnél az Alaptörvény nem rögzíti, mégis felmerülhet, hogy annak ebben az eljárásban is érvényesülnie kell: ellenkező esetben érdekes helyzeteket teremthet, ha az adott jogszabály Alaptörvénnyel való ütközése nem vizsgálható (eljárási ok miatt), nemzetközi szerződésbe ütközés miatt azonban kikerülhető lenne a 37. cikk (4) bekezdése. De facto ez azt eredményezné, hogy e vonatkozásban a nemzetközi szerződés az Alaptörvény elé kerül, az előírásai érvényesíthetősége szempontjából.

<sup>55</sup> TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011:2. 84.

<sup>56</sup> VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytúja? *Magyar Közigazgatás*, 2012:2. 29.

<sup>57</sup> Abtv. 27. §

<sup>58</sup> BLUTMAN László: A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírói eljárásokban. *Jogelméleti Szemle*, 2013:4.

## 7. KÖTELEZŐ ALAPTÖRVÉNY-ÉRTELMEZÉSI SZEMPONTOK ALAPTÖRVÉNYBE FOGLALÁSA

### 7.1. Az Alaptörvény rendelkezéseinek célja, a Nemzeti hitvallás és a történeti alkotmány vívmányai, mint döntéshozatal befolyásoló szempontok

Az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése szerint „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. A rendelkezéssel kapcsolatban több észrevétel megfogalmazható. E szabály az Alkotmánybíróság eljárásába (is) esetlegesen belekódol egyfajta bizonytalansági elemet.

A három figyelembe veendő szempontrendszer közül csak a preambulumként funkcionáló *Nemzeti hitvallás* szövege, tartalma állapítható meg egyértelműen, az ugyanis az Alaptörvény része. A preambulum eddig is beszámítási pont volt az Alkotmánybíróság eljárásában: önmagában (főleg jellege miatt) nem kötelező, de az értelmezésnél figyelembe veendő volt. Ez az Alaptörvényben a Nemzeti hitvallásra vonatkozóan expressis verbis megjelenik.<sup>59</sup>

A „történeti alkotmányunk vívmányai” kifejezés tényleges tartalmának bizonytalansága miatt nem alkalmas az Alaptörvény koherens és konzisztens interpretációját biztosítani, mert e rendelkezés maga is intenzív értelmezésre szorul, amelyet szükségszerűen és erga omnes hatállyal az Alkotmánybíróságnak kell elvégeznie. Az ezzel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat, azonban kezdetleges. A testület először a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban foglalkozott a kérdéssel. A testület leszögezte, hogy: „[a]zt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania. [...] A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern

<sup>59</sup> Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával kapcsolatban lásd különösen 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [51], 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [35], 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [37], [56].

jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének. Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.” A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban pedig elvi élel rámutatott, hogy „[a]z alkotmányteremtő hatalom Magyarországon egy több mint hatvan éves időszakot zárt le az Alaptörvény megalkotásával. Ezen időszak kezdetén, 1949-ben a jogállamiságot nélkülöző szocialista alkotmány megtörte és felfüggesztette történeti alkotmányunkat. Az 1989-ben lezajlott rendszerváltás – a jogállami eszmét szem előtt tartva – a hatályos alkotmány módosításával alakította ki a demokratikus államberendezkedést, amelynek során jelezte, hogy az alkotmánymódosítás egy átmeneti időszakra szól, és a rendszerváltás célja egy új alkotmány elfogadása.”<sup>60</sup>

Az Alaptörvény rendelkezéseinek célja szintén komoly fejtörést okozhat az alkotmánybíróknak az Alaptörvény valamely rendelkezésének értelmezésekor. Az Alaptörvény céljának meghatározási kísérlete esetenként a jóslás világába vezetné a testület tagjait. Sajnos az eredeti változathoz<sup>61</sup> írt indokolás sem nyújt sok támpontot: „[a] Javaslat irányt mutat az Alaptörvény értelmezői számára: az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Ezek az értelmezési szempontok elsődlegesek, azonban nem zárják ki a jogértelmezés egyéb kialakult formáit”. Az utóbbi félmondat akár feleslegesnek is mondható, nehezen képzelhető el ugyanis ezzel ellentétes elvárás.

A bizonytalan tartalom hatása azonban éppen e rendelkezések „céljával” ellentétes eredményre vezethet: az Alkotmánybíróság ugyanis megteheti, hogy az R) cikk e szabályát egyszerűen nem érvényesíti döntéshozatalában. Végso soron ugyanis az Alkotmánybíróság döntése, mit tekint e körökbe tartozónak, az Alkotmánybíróság határozza meg ezek tartalmát

<sup>60</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatát illetően lásd még különösen 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [12]–[14], 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [34], 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [35].

<sup>61</sup> T/2627. sz. törvényjavaslat. <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2015.05.27.).

stb. Erre figyelemmel az R) cikk (3) bekezdése igen könnyen *lex imperfecta*-vá válhat.

Értelmezési zavart okozhat az is, hogy az Alaptörvény 28. cikke – a rendes bíróságokkal kapcsolatban – kimondja: „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvény-nyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”. Bár ez a kötelező feltételezés csak a bíróságok tekintetében fogalmazódott meg, kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése miért lenne kivétel e további szempontok figyelembevételé alól.

### *7.2. A költségvetési gazdálkodásra vonatkozó elv, mint döntéshozatal befolyásoló szempont*

Az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdése szerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Ennek az elvnek az érvényesítéséért – a (2) bekezdés alapján – elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős, viszont, a (3) bekezdés kimondja: „[a]z Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani”.

Az Alkotmánybíróság tehát döntéshozatalakor köteles figyelemmel lenni arra, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Kérdés, hogy ez milyen igazodási pontot ad az Alkotmánybíróságnak: ha ugyanis az a célja – ami nem tudható – hogy az alkotmányossági szempontok mellett költségvetési szempontok is alakítsák a döntéseket, esetenként meg is előzve a más alkotmányossági érveket, akkor a magunk részéről ezt nehezen tudjuk elfogadni. (Azt viszont abszurd felvetésnek tartjuk, hogy a szabály célja csupán a saját költségvetés takarékos és ésszerű felhasználása volna).

Az indokolás sem nyújt ehhez érdemi segítséget; az érthető és elfogadható célt – az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák ne veszélyeztessék – nem kellő pontossággal meghatározó előírás komoly problémaforrássá változhat. Az indokolás szerint „a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tá-

jékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett”. A kiszámítható állami működést az Alkotmánybíróság eddig is beleértette a jogállamiság fogalmába, a jövő nemzedékek jogainak védelme is megvalósul, a részvétellel zajló demokratikus közélet pedig az Alkotmánybíróság hatáskörgyakorlásában – különösen a részvételi jogok és garanciák alaptörvényi rögzítésével – nehezen értelmezhető.

Figyelmet érdemel az is, hogy ez az elvárás éppen az Alkotmánybíróság esetében gyakran végrehajthatatlan lesz: a testület ugyanis – bizonyos kivételektől eltekintve – a 37. cikk (4) bekezdés alapján eleve nem is vizsgálhatja a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját alkotmányjogi panasz, konkrét és absztrakt utólagos normakontroll eljárásban. E korlát – a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt feltétel bekövetkezéséig – alapvetően kihúzza a probléma méregfogát, a mégis vizsgálat alá eső törvények, illetve a korlátozás által nem érintett jogszabályok [a 37. cikk (4) bekezdés csak a törvényekre vonatkozik] kontrollja esetén pedig az Alkotmánybíróság eseti mérlegelésére bízott, miként értelmezi e rendelkezést.

Végezetül utalunk arra, hogy az N) cikk (3) bekezdésében foglalt feltétel *lex imperfecta*-nak tűnik: kérdéses ugyanis, ki (mely szerv) állapítja meg, hogy az Alkotmánybíróság tiszteletben tartotta-e a nevesített elvet, és ha nemleges következtetésre jut, milyen következménye lehet az Alkotmánybíróság „mulasztásának”.



*Felhasznált irodalom*

- BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 2011:4.
- BLUTMAN László: A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírósági eljárásokban. *Jogelméleti Szemle*, 2013:4.
- CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle*, 2010:3.
- CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea–ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010:4.
- CSINK Lóránt–FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011: 1.
- DRINÓCZI Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *JURA*, 2012:1.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmánybíróság az Alaptörvényben – új emberek, új hatáskörök. *Jogi iránytű. Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa*. 2011:2.
- HANÁK András: Sötétség délben: az alkotmánybíráskodás alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, 2013:1.
- HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság viszonya az alkotmányhoz. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elhatárolása. In Petréttei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2000.
- HOLLÓ András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010:1.
- KELEMEN Katalin: Az alkotmánybírák újraavaszthatósága és hivatalviselési ideje. In Drinóczi Tímea–Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013.
- KELEMEN Katalin: Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban. Új Magyar Közigazgatás, 2011:4.
- KELEMEN Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 2011:4.
- KOCSIS Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások. Új Magyar Közigazgatás, 2011:2.

- KOVÁCS Virág: A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012:2.
- KÜPPER, Herbert: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírósági kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? *Közjogi Szemle*, 2013:4.
- LÁPOSSY Attila: Popularis akcióból ombudsmani akció. *Magyar Közigazgatás*, 2011:3.
- LÁPOSSY Attila: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és az alapjogvédelem szemszögéből. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012:2.
- NASZLADI Georgina: Alkotmánymódosítások alkotmányosságáról döntött az Alkotmánybíróság. *Közjogi Szemle* 2011:3.
- NASZLADI Georgina: Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. *Közjogi Szemle*, 2012:1.
- PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2009.
- PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. 2., javított és aktualizált kiadás. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014.
- SÓLYOM László: Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni! *Iustum Aequum Salutare*, 2010:4.
- TILK Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011:2.
- TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011:2.
- TILK Péter: Gondolatok az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségeinek a szűkítéséről. In Trócsányi László (szerk.): *Dikaiosz Logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012.
- TILK Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014.
- TÓTH J. Zoltán: Az egyéni alapjogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben. I–II. *Közjogi Szemle*, 2012:3–4.
- VINCZE Attila–CSUHÁNY Péter–SONNENVEND Pál–JAKAB András: Az Alkotmánybíróság. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest*, 2009.
- VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? *Magyar Közigazgatás*, 2012:2.

# BALÁZS ZOLTÁN

---

## *A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012–2014)*

Az Alkotmánybíróság (AB) 7/2014 (III. 7.) határozatában úgy döntött, hogy a Ptk. 2:44. §-ának „méltányolható közérdekből” szövegrésze alap-törvény-ellenes. A szóban forgó passzus így szólt:

„[Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme] A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.”

A döntés szokatlanul terjedelmes, 125 pontból áll, 125 pontból álló szöveg övezi, amiből 69 pont az indokolás, ezután olvashatóak a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírók érvelései. A 15 szavazó alkotmánybíró közül heten nem értettek egyet a döntéssel, s ők kivétel nélkül meg is indokolták az álláspontjukat. Ezek a tények már a szöveg olvasása előtt is jelzik, hogy figyelemre méltó vitáról van szó, ami egészen biztosan túlmegegy például az kifejezés inkriminált két szó egyszerű jogi értelmezésén.

Ebben a tanulmányban a közérdek fogalmának használatát vizsgálom az AB határozataiban, éspedig a 2012–2014 közötti három évre szűkítve.<sup>1</sup> Tézisem az, hogy a közérdek fogalma a jog és a politika között teremt kapcsolatot, ezért rendszeres bevonása az érvelésbe mindenképpen beemeli a politikai viták terébe az AB döntéseit, s ennek főlvállalásával az AB egyértelművé teszi, hogy nem kizárólag bírói funkciót lát el, hanem politikai testületként is működik, és döntéseinek következményei politikaiak is lehetnek. Ez nem eget rengető újdonság, ám mégis érdemes a következők miatt hangsúlyozni. Részben az új, a korábbi törvénynél több ponton is szűkebbre szabott AB-kompetenciák miatt lehetett egy olyan várakozás, hogy az AB-döntéshozatal politikai súlya csökken. Részben pedig az új alkotmánybírák közül többen is kifejezésre juttatták azt az álláspontot, hogy a

---

<sup>1</sup> Egészen pontosan 2014. október 31-ig.

korábbi AB-aktivitással nem értenek egyet, szerintük a törvényhozó hatalomnak jóval nagyobb szabadsága volt már a régi alkotmány alapján is, mint amennyit ebből élvezhetett a korábbi AB, „aktivizmusa” miatt. Az aktivizmus itt egyszerűen a politikai deliberáció helyettesítését, s ezzel végső soron a politikai viták AB-üggé transzformálását jelenti,<sup>2</sup> s ezzel együtt az AB politikai cselekvővé alakítását. Releváns megfigyelés lehet tehát, ha arra a következtetésre jutunk, hogy ezek a várakozások és ezek az ígéretek nem teljesültek.

Gondolatmenetem a következő. Először a közérdek fogalmát igyekszem röviden tisztázni, s megmutatni, hogy a fogalom alapvetően politikai természetű. Másodszor megmutatom, hogy a közérdek fogalma milyen, nem föltétlenül explicit módon jelenik meg az AB, illetve az egyes alkotmánybírák érvelésében, azaz nem csak az egyszerű szótári értelemben vett előfordulásra, hanem a korábban tisztázottak szerint a tartalmi előfordulásra is tekintettel kell lenni. Harmadszor magának az Alaptörvénynek a közérdek fogalmával való összefüggését vizsgálom. Végül a bevezetőben említett, s a közérdek fogalmát kifejezetten az alkotmányos deliberáció tárgyává tevő döntést elemzem.

### 1. A KÖZÉRDEK FOGALMA

A közérdek fogalmának jelentős jogelméleti, politikaelméleti, közgazdasági irodalma van. Főként a hatvanas években folytak érdemi viták, ezekre nem kívánok kitérni, az áttekintéshez megfelelő kiindulópont lehet. Viszont az újabb irodalom sem igazán hozott jelentős elméleti áttörést. A közérdek egyrészt rendkívül eluzív, már-már üres, jelentés nélküli fogalomnak tűnik, amivel ezért bármit igazolni lehet; másrészt ha konszenzusos tartalmat kívánunk neki adni, akkor nagyon sovány eredményhez jutunk: abban, hogy mondjuk egy veszélyes járvány leküzdése közérdek, hogy a terrorizmus elleni harc közérdek, valóban nem várható jelentős politikai vita. Csakhogy a modern, tág értelemben vett kormányzás ezeknél

<sup>2</sup> De másként is meghatározható: például nem politikai, hanem „alapjogi” aktivizmusként, azaz a polgárok és a közösség közötti viszony meghúzásában vállalt aktív, formáló, de nem elsősorban politikai, hanem inkább bírói funkciókat ellátó cselekvőként. Lásd erről GYÖRFI Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere*. Indok, Budapest, 2001. 66.

az ügyeknél összemérhetetlenül nagyobb és több dologról szól, amelyek kapcsolatban viszont éppen az a normális helyzet, hogy eltérő politikai álláspontok csapnak össze többek között abban a kérdésben, hogy mi számít igazán (?) közérdeknek. A közérdek fogalma tehát nem tűnik első látásra különösebben használhatónak egy elméleti elemzés számára.

Ugyanakkor az elemző kénytelen tudomásul venni, hogy a közérdek hivatkozási alapként sűrűn szerepel a közbeszédben, és pedig éppen a politikai cselekvések, döntések igazolása során, ezért legalább a politikai beszéd elemzésénél komolyan kell vennie. Álláspontom szerint azonban nem szükséges megállni a diskurzuselemzésnél, amely a fogalmat mindig az adott szövegösszefüggésben tartja csupán értelmezhetőnek. A fogalomnak analitikus szempontból is védhető jelentést tudunk adni. Ez a jelentés azonban nem a közérdek fogalmának valamilyen elméletben való elhelyezése után bontható ki, például hogy közérdek volna az igazságos társadalom kialakítása, a társadalmi esélyegyenlőség megteremtése vagy a folytonos közelítés ezekhez a célokhoz. Ez ugyanis az említett pluralizmus okán mindig vitatható marad. Ehelyett azt javaslom, hogy a közérdeket azonosítsuk egyszerűen a politikummal. Így nem az a kérdés, hogy mi a közérdek tartalma, hiszen az mindig változó, bár nem föltétlenül gyorsan, hanem az, hogy ki határozhatja meg a közérdek tartalmát. A válasz első látásra egyszerű: az, aki a politika aktuális irányának meghatározására jogosult. Ez demokratikus rezsimekben formálisan a politikai többség, vagyis a politikai társadalmat kormányzó erő. A közérdekre való hivatkozás alakítja a politikai akaratot intézményi, kormányzati akarattá.<sup>3</sup> Mint látni fogjuk, az alkotmánybíráskodás azonban inherensen olyan tevékenység, amely ebből a szempontból nem tér el a kormányzástól, hiszen lényegi részét adja, hogy hozzájáruljon a fenti közérdek meghatározásához azzal, hogy a törvények közérdekűségét (a legitim jogalkotói cél vizsgálatának körében) hozzáméri az alkotmányhoz. Viszont az alkotmány, ahogy azt később bemutatom, szintén része a fentebb vázolt közérdekfogalomnak, amely magát a politikumot jelöli. Ebben az értelemben inkább szabály, semmint a kivétel az, hogy az AB rendszeresen explicit vagy implicit politikai vitát folytat.

<sup>3</sup> „Az Országgyűlés által többségi alapon meghozott döntések így alapvetően politikai karakterű döntéseknek minősülnek.” 6/2013 (III. 1.) AB határozat [204].

A jogalkotás során a közérdekre történő hivatkozás olykor formálisan is megjelenik, tipikusan a jogszabályok preambulumban (ha van ilyen), azon a szöveghelyen, ahol a törvény vagy rendelet igyekszik valamit ön maga indítékáról vagy céljáról is közölni. Ez a hely gyakran szövetszerűen üres, de politikai-logikai értelemben sohasem. Vegyünk két példát! A 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról a következőképpen kezdődik:

„A gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdeke megköveteli, hogy az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát. (...) E célok megvalósítására az Országgyűlés (...) a következő törvényt alkotja...”

A politikai-logikai hely szövetszerűen is ki van töltve, a kapcsolat szövetszerűen explicit. A politikai akarat tartalmi artikulálása után pedig a szöveg jogszabály-alkotásba megy át. Ennek eredménye egy jogszabály, amely a továbbiakban a kormányzás eszköze.

Vannak olyan törvények is, ilyen például a bevezetőben röviden ismertett AB határozat tárgyát is adó Polgári Törvénykönyv, amely mellőzi ezt az explicit hivatkozást. Ez a mellőzés vélhetően abból ered, hogy a törvényalkotó triviálisnak tekinti, hogy Ptk.-ra szükség van, azaz a közérdek fennállása és alapvető tartalma nem vitatható. Kevésbé triviális esetekben is elmaradhat az explicit hivatkozás, de a politikai-logikai hely akkor is létezik.

Ebből érthető, hogy a közérdek milyen értelemben és miért szükségképpen üres fogalom. Tartalmát nem valamilyen érdek, hanem bármilyen érdek megadhatja, amelyet a politikai akarat azzá tesz.<sup>4</sup> Természetesen alig van olyan aktuális közérdek, amely ne volna vitatható. A vitathatóságot éppen az biztosítja, hogy a politikai akarat folyton változik, így maga a közérdek is változik. A politikai konfliktusok a közérdek eltérő értelmezésé-

<sup>4</sup> A *common law* rendszerében a jog részben a bírói tevékenység során keletkezik. Valójában azonban itt sem a szuverén politikai akarat pótlásáról, hanem inkább helyettesítéséről, vagy még pontosabban annak „kitalálásáról”, „fölfedezéséről” van szó. Explicit törvények, jogszabályok hiányában a bíró nem tehet mást, mint kitalálja, hogy a jogalkotó milyen jogot alkotott volna. De ebből nem következik, hogy ő rendelkezne a közérdek megállapításának azzal a politikai szabadságával, amellyel a törvényhozási többség.

ből fakadnak, és a viták a közérdek kialakításában nyernek értelmet. A kormányzás során mindig csak ideiglenesen rögzül a közérdek aktuális tartalma. Ha tetszik, úgy is fogalmazhatunk, hogy a kormányzás nem egyéb, mint a közérdek, helyesebben talán a sokféle közérdek átmeneti rögzítésének a mechanizmusa.

Az aktuális közérdek tehát a jogelmélet vagy jogdogmatika eszközeivel ezért nem határozható meg. A konkrét jog vagy jogszabály ebben az összefüggésben nem más, mint normává alakított, explicitté tett közérdek. Ez összhangban van azzal a klasszikus tétellel, amely szerint a politikum megelőzi a jogot. A jogértelmezés, jogalkalmazás abból a közérdekből tud kiindulni, amit a jogszabály meghatározott. Ám a közérdek kicsúszik a politikai világnézetek és filozófiák kezéből is, amennyiben ezek egyikének sincs abszolút fennhatósága a közérdek fogalma fölött, azaz egyik sem képes annak tartalmát semleges módon meghatározni. A közérdek fogalma valóban üres, ezért róla ebben a formában vitatkozni fölösleges, illetve értelmetlen. Ugyanakkor minden egyes jogszabály mint a politikai akarat terméke vitatható, és pedig pontosan azért, mert a közérdekre való hivatkozással saját magát helyezi vissza a politika világába. Így a közérdek egyfajta váltófogalomként fogható föl a jog és a politikai szféra között. Minél több joggal, azaz fölhatalmazással rendelkezik valamilyen alkotmányos intézmény a közérdek fogalmának meghatározásában, annál politizáltabbá válik, azaz annál jobban belekerül a politika terébe.

## 2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A KÖZÉRDEK

Ha a fenti okfejtés elfogadható, akkor az Alkotmánybíróság „ítélkezési” tevékenységének vizsgálata során nem lehet megelégedni azzal, hogy egyszerűen megnézzük a „közérdek” szó előfordulási helyeit. A politikai-logikai hely egy törvényben akkor is létezik, ha a szövegszerű hivatkozás erre nem lehetséges. Ezért az elemzésbe azokat az egyes törvényekkel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatokat, indokolásokat, okfejtéseket is be kell vonni, amelyek erős, de csak implicit utalást tesznek a közérdekkel kapcsolatos alkotmánybírói álláspontokra.

Úgy látom, hogy logikailag három főbb csoportra lehet osztani a releváns döntéseket, párhuzamos indokolásokat és a többségi döntéssel ellen-

tétes különvéleményt kifejtő alkotmánybírói véleményeket. Az egyik csoportba azok az okfejtések tartoznak, amelyek valamely törvény vagy egyéb jogszabály közérdekszerűségét tartalmilag vizsgálják. A másik csoportba azok tartoznak, amelyek magának az Alaptörvénynek a közérdekkel való összefüggését taglalják. Végül a harmadikba csak a bevezetőben említett határozat és annak érvmenetei tartoznak, amelyek közvetlenül a közérdek fogalmára reflektálnak. Nézzük meg ezeket külön-külön!

### *2.1. A közérdek mint politikai-logikai hely értelmezései*

A vizsgált közel három év során elég sok olyan jogszabály született, amely azért került az AB elé (rendszerint az alapjogi biztos indítványára, az ismert szabályozási okokból), mert az indítványozó valamilyen szerzett jog korlátozását kifogásolta. Az AB többnyire, bár nem kivétel nélkül, a kormányzati<sup>5</sup> szándékot mint a közérdek aktuális tartalmát jóváhagyta, ám gyakran előfordult, hogy nem elégedett meg ennek egyszerű, formális kimondásával, esetleg párszavas indoklásával, hanem részletes saját indoklást is fűzött a közérdek fennállásának igazolásához. Természetesen a párhuzamos indoklások és különvélemények, amelyekről föltételezhetjük, hogy a bennük foglalt okfejtések ténylegesen is elhangzottak az AB ülésén, még több lehetőséget adtak, adnak arra, hogy az egyes alkotmánybírók vonatkozó elképzeléseiről képet alkothassunk magunknak.

A kormányzati akaratot elutasító kivételek közé tartozik a hallgatói szerződésekről szóló 32/2012. (VII. 4.) AB határozat. Ebben még az alapjogi érvelés győz, így a törvény közérdekszerűségének politikai szempontjai a különvélemények közé szorulnak, de ott is csak igen érintőlegesen szerepelnek. Lenkovich Barnabás (és a hozzá csatlakozó két bíró) érvelésében [80–81] a döntő súlyt az az érv hordozza, hogy a kormánynak az Alaptörvény alapján is biztosított széles jogköre van az ügyben, amely alapvetően politikai természetű, így fölülte az AB-nak nincs kompetenciája.

Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat a választási regisztrációról szintén az kormányzati akaratot elutasító kivételek közé tartozik. Szempontunkból fontosak Lenkovich Barnabás különvéleményben foglalt fejtegetései is

<sup>5</sup> A kormányzat fogalmába a kormány (mint végrehajtó hatalom) és a törvényhozás is beletartozik. Ez persze vitatható definíció, de e tanulmány okfejtése szempontjából nem jelentős elméleti kérdés, hanem célzerű egyszerűsítés. A 1. pontban kifejtettek értelmében a kormányzat rendelkezik az aktuális közérdek meghatározásának politikai jogával.



[174–177] arról, hogy mikor él a választópolgár helyesen és felelősen a választójogával:

„A jognyilatkozat komolysága először is feltételezi a megfontoltságot. A megfontoltság része a releváns előzmények számbavétele és értékelése (múltba tekintés), majd a várható következmények felmérése és mérlegelése (jövőbetekintés). Mindehhez nélkülözhetetlen a kellő körülbekérés és tájékozódás (tájékozottság). Csak a tudatos választói akarattá formált és bármiféle tisztességtelen befolyástól, kényszersztól vagy fenyegetéstől is mentes döntés tekinthető felelős döntésnek. (...) A két évtizedet átfogó utólagos hatásvizsgálat egyik kiemelkedően fontos új jelensége az ún. politikai piac működése, különösen a politikai reklám és -marketing tevékenység folytatása. Ezek fő eszközei az üzleti alapon működő kereskedelmi médiumok. A mögöttük álló koncentrált tulajdonosi hatalmak ugyanolyan, vagy még nagyobb mértékben veszélyeztethetik a választások és a demokrácia tisztaságát, mint a »korlátlan« állami közhatalom...”

Az érvelés tisztán politikai természetű, amennyiben nem az Alaptörvény valamelyik passzusához kötődik, s olyan politikai filozófiai és szociológiai fogalmakkal, definíciókkal, föltevésekkel él, illetve olyan állításokra hivatkozik, amelyek nem jogi természetűek, inkább a politikai vitához tartoznak.

A 43/2012. (XII. 20.) AB-határozat a családok védelméről szóló törvény egyes rendelkezéseit kifogásoló indítványt bírálja el. Egyáltalán nem magyar sajátosság, hogy az ilyen ügyekben, főleg, ha maga az alkotmány is elég sok tartalmi támpontot nyújt a család, a házasság meghatározásához, a rendelkező és indokoló részek is „kénytelenek” tartalmi fejtegetésekbe bocsátkozni ezekről az intézményekről.<sup>6</sup> De azokban az országokban is,

<sup>6</sup> Kritikával, vagy inkább közönnyel viszonyul az AB a törvényhozáshoz az alábbi helyen (kiemelve): „[43] Az Alaptörvény L) cikkéből ugyanis nem következik az, hogy például az egymás gyermekeiről gondoskodó, és őket felnevelő élettársak, a közös gyermeket nem vállaló, vagy olyan különmemű élettársak, akiknek egyéb körülmények miatt közös gyermeke nem lehet (...), és számos más, a tágabb, dinamikusabb szociológiai család-fogalomba beletartozó, azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági életközösségekre ne vonatkozna ugyanúgy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, nevezze ezeket bárhogyan is a törvényhozó. A más jogági normákban kifejeződő jogvédelmi (intézményvédelmi) szintet a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem) olyan módon, hogy megadja az Alaptörvényben is szereplő család általános, ez esetben erősen leszűkített fogalmát.” A közöny mögött szilárdnak

ahol nincs kartális alkotmány, illetve ha van is, idevonatkozó passzusokat nem tartalmaz, a családdal-házassággal kapcsolatos társadalmi viták rendszerint az alkotmánybíróági (legfelsőbb bírósági) szintre kerülnek. A közérkölc és a közérkölcéről alkotott közfelfogás óhatatlanul átpolitizálja, közérdekszerűsíti a bírói hatalmi ág egészét, ahol pedig van, ott az alkotmánybíróságokat. Van tehát egy világszerte érzékelhető nyomás, amelynek megjelenése a magyar alkotmánybíráskodásban nem csak a hazai politikai körülmények megváltozásával indokolható, hanem mindig is jelen volt. E dolgozatban arra kívánok rámutatni, hogy a 2010 óta bekövetkező változások ellenére az alkotmánybíráskodásnak ez a politikai karaktere (Győrfi 2001) továbbra is jelentős.

Ezekkel az ügyekkel szemben a kormányzati akarat érvényesülése elé gyakorlatilag semmilyen akadályt nem gördített az AB a kormányzat gazdaságpolitikáját illetően. Itt sem mindig elégedett meg azonban a közérdekszerűség és a tág értelemben vett gazdaságpolitika összekötésében saját kompetenciája határainak szűkre szabásával, aminek elvi alapjait még a kilencvenes években fektette le az akkori AB. Rendszerint meghivatkozta ezeket az elveket, aztán megvizsgálta a (vélelmezett) tulajdonhoz fűződő korlátozás súlyosságát, amelyet az Alaptörvény is explicit módon a közérdekhez köt (másutt erre a fogalomra nem is hivatkozik),<sup>7</sup> valamint a vállalkozás szabadságához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogok (vélelmezett) korlátozásának súlyosságát. Ezek az érvelések a szóban forgó fogalom (közérdek) és minősítések (súlyosság) cseppfo-

---

látszó politikai felfogás húzódik meg, amely világosan elkülöníti magát a – mondjuk így: tradicionális – családfogalomtól.

Lévay Miklós véleményét is idézem: „[81] Kétségtávol a nemzet (a társadalom) fennmaradásának mint fogalomnak szerves része a gyermekek születése és felnevelése, de a nemzet (a társadalom) egészét kitevő egyes emberek 'fennmaradás'-a fogalmi körébe beletartozik az is, hogy személyes döntésüknek megfelelően kialakított családjuk segítségét életük során bármikor megkapják. Ezzel együtt bárki maradhat egyedül, család nélkülüként körülményeinél vagy döntésénél fogva, de ebbe a helyzetbe a jogalkotó azáltal senkit nem kényszeríthet, hogy alapjogot korlátozó módon állapítja meg a család törvényi fogalmát.” A fennmaradás kifejezés nem véletlenül került idézőjelbe, hiszen ez megfelelően tisztán politikai fogalom (utal rá – nem meglepő módon homlokegyenest ellentétet tartalmaz adva a fennmaradás fogalmának – Pokol Béla is [110]).

<sup>7</sup> XIII. cikk. (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

lyóssága miatt gyakorlatilag lehetetlenné is teszik, hogy az AB megkerülje a politikai érvelést.

Az öregségi nyugdíjakkal kapcsolatos indítványt elbíráló 23/2013. (X. 4.) AB határozat a többségi indokolásában messzire megy [45–47] a kormányzat intézkedéseinek értelmezésében és szakmai méltánylásában.

„Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a fenn tartható gazdasági fejlődés és a fokozatosan romló demográfiai helyzet a szociális biztonság felfogásának és alkotmányos szabályozásának új alaptörvényi megfogalmazásához vezetett. A korábbi Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése által kinyilvánított elbánást (...) a 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazította. (...) Az alapvetően megváltozott gazdasági körülmények az államháztartás működési elvét illetően szintén új helyzetet és alaptörvényi rendelkezéseket eredményeztek. (...) A gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövidtávú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni.”

A kiemelt részek a politikai egzisztenciák, a politikai helyzetértékelés megismétlései, az AB itt nem tesz mást, mint pótolja a törvényből ezúttal hiányzó közérdek-hivatkozást, azaz egyszerűen kitölti az ott üresen hagyott vagy maradt politikai-logikai helyet.

A szerencsejátékok szervezésével kapcsolatos döntésekre vonatkozó 26/2013. (X. 4.) AB határozat szintén foglalkozik [131–137], [151–164] a közérdekszerűség kérdésével. Itt sem elégszik meg azzal, hogy kimondja, hogy a kormányzatnak lehetősége van az ilyen természetű tevékenységformák szigorú szabályozására a közérdekre való hivatkozással. Ennél tovább megy, amikor a vonatkozó közérdeket tartalmilag is értékeli:

„[136] (...) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pénznyerő automatakra vonatkozó állami monopólium létrehozásához, a játék-lehetőségek szűk keretek közé korlátozásához nyomós közérdek fűződik, amelyet szociális, egészségügyi és gazdasági okok igazolnak, mint például a játékszenvedély elfogadható szintre való redukálása

és a kísérő összetett negatív hatásainak – beleértve a bűnözést, pl. a pénzmosást és a sikkasztást – az erőteljes csökkentése (...) a jogalkotó széles körű mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik annak meghatározására, hogy milyen veszélyektől kell megóvni a társadalmat (...) A fenti megállapítások igazolják a jogalkotói beavatkozás arányosságát, de ehhez önmagában véve az állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne. Ami annak szükségességét illeti, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a monopólium bevezetése jobban segíti a célok hatékony elérését, mint bármilyen más, kevésbe korlátozó intézkedés. (...) Az állami beavatkozás közérdekűségét alátámasztja annak másik oka is: a nemzetbiztonsági kockázat (...), amely egyben magyarázatul szolgálhat a jogalkotói beavatkozás azonnaliságára. A nemzetbiztonsági kockázatnak a nyilvánosság előtti konkrét nevesítésére – a még folyó vizsgálat miatt – még nem került sor. Az Alkotmánybíróságnak a nemzetbiztonság tartományának elemzésére és értelmezésére – kellő információ indokolt hiányában – a jelen ügyben nincs lehetősége, viszont tudomásul veszi, hogy a jogalkotó erre hivatkozással is felkészülési idő nélkül léptette hatályba a Módtv.-t.”

A kiemelt részek jellegzetes közpolitikai érvek, de figyelemre méltó, hogy az AB – kissé bizarr érveléssel, azaz „bemondásra elfogadva” – a nemzetbiztonság aduász-érvét is messzemenően méltányolja.

A devizahitelekkel kapcsolatos 8/2014. (III. 20.) AB határozat az eddigiektől eltérően absztrakt alaptörvény-értelmezés. Természetesen az ilyen hatáskörben lefolytatott eljárások az AB-t a törvény illetve az Alaptörvény erejénél fogva eleve a közpolitikát formáló testületté teszik, hiszen – amint azt a későbbiekben bemutatom – az alkotmány is a politikum része, annak értelmezése hozzájárul a politikum tartalmának megállapításához. Így a közérdekszerűség problematikája az ilyen esetekben látványosabban jelenkezik. A határozat [96] – záró – pontja nem is kertel sokat:

„A megkötött szerződéseket illetően megfelelően tekintettel kell lenni arra az általános elvre is, hogy valamely ország a közérdek – mint például politikai, társadalmi vagy gazdasági rendjének megőrzése – szempontjából döntő fontosságúnak ítélteti, és megkövetelheti bi-

zonyos szabályok (imperatív rendelkezések) alkalmazását valamely tényállásra (...)”

Bár Lenkovics Barnabás és Salamon László e határozathoz fűzött párhuzamos indokolásai fontos adalékokat szolgáltatnak annak megértéséhez, hogy az alkotmánybírák milyen politikai, gazdaságfilozófiai nézetek mentén gondolkoznak versenyről, piacról, államról, illetve a piac és a személyes cselekvési szabadság összefüggéseiről, ennek a határozatnak az esetében azonban az idézett többségi indokolásra érdemes figyelni. Álláspontom szerint ez vészjelző implikációkat hordoz a későbbi AB-döntések megalapozása szempontjából. A „politikai rend” fogalmáról ugyanis enyhén szólva sem állíthatjuk, hogy annak közérdekkel való kapcsolata vitán fölüli álló volna. Itt a rend mint közérdek, akárhogyan is nézzük, gyakorlatilag biankó csekk bármilyen jogszabályhoz, amelyről a kormányzat deklarálja, hogy például a politikai rend megőrzése érdekében szükséges. Ez nem azért probléma, mert az AB nem fogalmazott szűkebben, hiszen ha tartja magát ahhoz, hogy a közérdek meghatározása lényegében politikai, ezért az AB kompetenciáján kívül tartandó feladat, akkor valóban az a konzisztens megoldás, hogy kerüli a nagyon konkrét politikai érveket. A probléma az, hogy a „rend” fogalmának ilyen kulcsszerepben történő föltüntetésével mégis csak egy szerföltött általános elvi politikai felhatalmazást ad a kormányzat kezébe, s így ha talán nem is szándékoltan, de túllép az önmaga számára állított, illetve általa is elismert kompetencia-korlátokon.

A korábbi szerencsejáték-törvényhez hasonló állami monopolizálást megvalósító tankönyvpiaci változásokra reagáló 3108/2014. (IV. 17.) AB-végzés a korábbi ügýttől eltérően eljárási okból nem vizsgálta érdemben az ügýtet (Bragyova András az eljárási szabályok ilyen értelmezésével nem értett egyet, ezért a végzéshez különvéleményt fűzött). A végzés utal arra[13], a kormányzat közérdekre való hivatkozással egyértelművé tette azt, hogy a tankönyvek és azok tartalmi megfeleléségének a biztosítása állami feladat, amely állami felelősségvállalás alapján valósul meg. Erre tekintettel a jogalkotó olyan új jogszabályt alkotott, amely okafogyottá teszi a korábbi rendelkezések vizsgálatát.

A családok támogatásáról szóló törvénnyel kapcsolatos 14/2014. (V. 13.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása alapján Salamon László szemmel láthatóan nehezen tudott döntést hozni, és sajátos módon

nem az Alaptörvény értelméről fejti ki gondolatait, hanem a jogalkotó szándékainak homályosságára panaszkodik [68]:

„Az Alkotmánybíróság e szabályozás és az Alaptörvény különböző rendelkezései egybevetésével és elemzésével törekedett határozatát mind teljesebb mértékben megalapozni, ugyanakkor a jogalkotói szándék kellően alapos vizsgálatával adós maradt. Az alaptörvény-ellenesség megnyugtató megállapításához álláspontom szerint szükség lett volna a jogalkotói akarat komplex vizsgálatára (mely megismerésének eszközeként szolgálhat a törvényjavaslat indokolása, parlamenti, bizottsági vitája, a jogalkotó, illetve a szociálpolitika ágazati feladatkörét ellátó kormánytag megkeresése, illetve meghallgatása).”

Az érvelés lényegében a szükséges közérdek-hivatkozás hiányát nehezményezi, noha maga a kifogásolt 1998. évi LXXXIV. törvény preambulum, azaz közérdek-hivatkozása ebben a kérdésben elég világos:

„Az Országgyűlés a családok és gyermekek jólétéért érzett felelősségtől vezérelve az Alaptörvényben, továbbá a nemzetközi egyezményekben rögzített szociális jogok érvényre juttatása érdekében a következő törvényt alkotja...”

Szinte gátszakadásként értékelhető a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat a szövetkezeti hitelintézetek kényszerintegrációjáról abból a szempontból, hogy mind a többségi, mind a párhuzamos indokolások rendkívül szerteágazó politikai természetű érveléseket alkalmaznak. Már az is meglepő, hogy az AB határozat részletes szakpolitikai elemzést közöl a szövetkezeti hitelintézeti szektorról. Az igazán szokatlan részek Lenkovics Barnabás alkotmánybíró előadásában azonban csak ezután következnek:

„[103] Mivel az indítványokban kifogásolt integrációs folyamat alkotmányossági megítélésének lényegi kérdése az állam gazdasági szerepvállalása (annak indokoltsága, mértéke és módja, azaz a szükségessége és arányossága), az Alkotmánybíróság röviden visszatekintett annak történetére, kitekintett a globális gazdaság és az európai integráció jelen kihívásaira, a társadalmi rendszer egészén belül a gazdasági és a pénzügyi, valamint a jogi alrendszerek egymáshoz való viszonyára.”

A [104–112] pontok „tekintenek vissza” ezekre a dolgokra. Az ezekben kifejtett gondolatok társadalomtudományi háttérelméleteinek visszakere-  
sése nem feladatom, annyi viszont leszögezendő, hogy a kérdéses ügy  
megítéléséhez nyilvánvalóan az elméleti alátámasztás funkcióját látják el,  
mégpedig egyértelműen politikai világnézeti preferenciákat tükrözve.  
Sajnos az érvelés fogalmi és logikai zavarokban is szenved. Ezek elemzése  
szintén nem tárgyam.<sup>8</sup> Mindenesetre az AB álláspontját nem lett volna  
szükséges ezzel az anyaggal megtámogatni, hiszen önmagában is védhető  
az a tézis, akár az előző alkotmány alapján is, hogy a kormányzatnak (amit  
az AB ebben a határozatban előszeretettel, de indoklás nélkül azonosít az  
állammal) nagy szabadsága van a gazdaságpolitika alakításában. A határo-  
zat idézi is azt a korábbi AB-álláspontot, amely szerint:

„[154] A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgá-  
lata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére  
irányul, hanem – még ha formálisan nem is a közérdek fennállására  
irányul, hanem a szükségesség-arányosság ismérveit alkalmazza – arra  
kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a  
közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmá-  
nyos jogot [...]. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgá-  
latánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azo-  
kat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik.  
Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiz-  
tonság [a] közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt  
sz szenved.”

<sup>8</sup> Ilyen súlyos állítást mégis illik alátámasztani. Nos, a szövegben ilyen kijelentéseket találunk: „Objektív szükségszerűség volt a szabadság kivívása után a nem a törvény előtti, formális, hanem a valódi, materiális egyenlőség megteremtésének igénye.” [Mi az objektív szükségszerűség? Hogyan lehet ez egy igény?] „A szabályozatlan piac és a szabad verseny következtében azonban a társadalom újra kettészakadt” [Létezik, létezett-e valaha szabályozatlan piac? Egyáltalán: mi a szabályozatlan piac? Hogyan értendő a „újra kettészakadás? – B. Z.] „Az államtalanított szabadversenyes piacgazdaságban a jogrendszer a gazdasági 'törvényszerűségeknek,' az értéktörvénynek, a versenynek, a piaci érdekeknek rendelődik alá.” [Volt-e valaha is „államtalanított” pi-  
acgazdaság? Mit jelent az „államtalanítás”? Hogyan tud „alárendelődni” a jogrendszer különbö-  
ző, adott esetben nem is föltétlenül reális dolgoknak, pl. mi az az értéktörvény?] stb.. Végül itt  
jegyzem meg, hogy egy AB határozathoz, főleg annak a kulcsfontosságú pontjaihoz egyszerűen  
méltnatlan az idézőjel stilisztikai értelmű használata, amire sajnos nagyon sok példa van. Egy szó  
vagy képes egy konkrét fogalomra utalni, vagy nem. Ha nem, akkor aligha szabad használni ilyen  
helyen.

Ennek leszögezésén túl azonban ez a határozat, a már említett különféle elméleti forrásanyagra építve tovább mérlegeli a konkrét törvény közérdeknek való megfelelőségét, már-már egy miniszteri exposé szó szerinti idézésének látszó módon:

„[146] Az összehangolt működés, a hitelintézeti vezető tisztségviselőkkel szemben támasztott szakmai elvárások meghatározása és a hosszú távú, egységes működési stratégia kialakítása hozzájárul az *ad hoc* hitelezési gyakorlat – és az ennek következtében kialakuló válsághelyzetek – megakadályozásához. A tagok prudens és profitábilis működésének biztosítása érdekében létrehozott intézményi struktúra és az előírások végrehajtása érdekében bevezetett mechanizmusok (...) pedig az integráció működését szolgálják. Az átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése (...) olyan alkotmányos értékek, melyek az egyesülési jog és az ezzel összefüggő cselekvési szabadság mint alapjog korlátozását szükségessé és alkotmányossá teszik.”

A továbbiakban az AB elemzi a törvény preambulumát (közérdek-hivatkozását) és konkrét rendelkezéseit [170–172]. A hivatkozást megalapozottnak tekinti, ezzel pedig az ügyet lényegében el is dönti. A megalapozottsággal kapcsolatos okfejtés viszont szintén nem viseli magán a pártatlan, kiegyensúlyozott, esetleg szakértői vélemények ismeretét tükröző mérlegelés jegyeit. Lényegében a kormányzat indokolását vagy az indokolás politikai kötelezettségét pótolja, helyesebben egészíti ki. Ugyanis a parlamenti ülésnap vitájában az országgyűlési napló tanúsága szerint (2013. június 26.)<sup>9</sup> az AB által fölhozott szempontok közül több (például az akut válság vagy az átláthatóság) érdemben egyszerűen föl sem merült.

A határozathoz egyébként szintén több párhuzamos indoklás csatolkozik. Bragyova András és Kiss László a közérdekszerűség mint legitim jogalkotói cél tesztjét elfogadják, de úgy látják, hogy azon a törvény nem ment át.

<sup>9</sup> 244-77 közötti felszólalások. [http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p\\_auth=Zziqaw8y&p\\_p\\_id=pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Ffcpls%2Ffogy\\_naplo\\_fadat\\_aktus%3Fp\\_ckl%3D39%26p\\_uln%3D293%26p\\_felsz%3D244%26p\\_felszig%3D277%26p\\_aktus%3D49](http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=Zziqaw8y&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Ffcpls%2Ffogy_naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D293%26p_felsz%3D244%26p_felszig%3D277%26p_aktus%3D49)



Végül – legalábbis az áttekintett időszakot lezárva – a 3194/2014. (VII. 14.) AB határozatról lehet megemlékezni, amely a szerencsejátékügyben hozott döntéshez hasonlóan a trafikügyben is úgy látja, hogy a kormányzat megfelelően hivatkozott közérdekre (kiskorúak védelme stb.) a dohányárusítás átszervezésében [27] és [30], de maga nem bocsátkozik újabb érvek gyártásába. Természetesen több alkotmánybíró egyszerűen másként látja – másként szavazna (Kiss László, Lévay Miklós, Bragyova András, Stumpf István) –, hiszen a „megfelelőség” pontosan az a fogalom, amely az egyik olvasatban képes kivédeni azt a vádat, hogy az AB politikai alapon dönt; a másik olvasatban viszont bármilyen politikai ízlést, preferenciát sikerrel rejt el, hiszen az AB tagjainak voltaképpen nem kell egyebet tenniük, mint egyszerűen szavazniuk.

A fentiek alapján megállapítható, hogy közérdek fogalmának alkotmányos jelentősége nem csak azokból az AB határozatból ered, amelyek *expressis verbis* hivatkoznak rá, hanem azokból is, amelyek a tárgyalt törvény közérdekszerűségét implicit módon teszik az alkotmányossági deliberáció tárgyává, azaz támadják (az absztrakt alkotmányértelmezés esetében persze csak anticipált támadásról beszélhetünk). A határozatokat elemezve megalapozottan állítható, hogy az AB, illetve tagjai olykor explicit, olykor az alkotmányértelmezés feladatát is értelmezve implicit állásfoglalással a legtöbb társadalmi-politikai vitát kiváltó ügyekben a közérdekszerűség értelmezése során maguk is határozott politikai nézetet képviseltek.

## 2.2. A közérdek és az Alaptörvény értékrendje

Eddig azokat az okfejtéseket tekintettem át, amelyek valamely törvény vagy egyéb jogszabály közérdekszerűségét tartalmilag vizsgálják. Most azokat vizsgálom, amelyek magának az Alaptörvénynek a közérdekkel való összefüggését taglalják. Amikor egy jogszabály alkotmányosságáról van szó, akkor az AB számára az egyetlen hivatalos mérce maga az alkotmány. Ahogy írtam, a közérdek fogalma az Alaptörvényben csak a tulajdon korlátozásának és kisajátításának módjával kapcsolatban szerepel. De tekintettel arra, hogy maguk az alkotmányok elsősorban politikai dokumentumok, a szuverén akaratát közvetlenül bemutató tükrök, a közérdek és az alkotmány közötti összefüggések jóval összetettebb problémát képeznek, mint amit a tulajdonra vonatkozó kitétel értelmezése jelent.

Ennek a problémának a teljes körű vizsgálatára itt nincs mód. De talán szükség sincs erre, mivel a jelen tanulmány az AB határozataiban ténylegesen megjelenő érvekre koncentrál, így nem igényli a minden elvi lehetőségre kiterjedő politikaelméleti elemzést. Ezt illetően elegendőnek látok két elemzési irányt röviden vázolni.

Az egyik annak végiggondolása, hogy a közérdek mint a politikum anyaga, illetve a róla való döntés mint a politikai akarat artikulálása és cselekvéssé alakítása a legtisztábban a konstitúciós döntésekben jelenik meg, ennél fogva az alkotmány – az íratlan is! – a teljes jogrend preambuluma, közérdekszerűsége bizonyításának vagy igazolásának tekinthető. Így az alkotmányt értelmező AB a velejéig politikai testület, paradox módon még közelebb is áll a politikum lényegéhez, mint a kormányzat, noha maga a közérdek (ha tetszik: kisbetűvel írva) inkább a folyamatos, de legalábbis potenciális változásként és változtatásként értett politikumra utal, s ezzel az alkotmány vagy alkotmányos rend mint a változatlanság elemi politikai közérdekével szemben áll.

A másik irány ettől eltérően nem tekinti a teljes alkotmányt mint szöveget a jogrend elé helyezett valamiféle preambulumnak, hanem a szó szoros értelmében alaptörvénynek, azaz olyan dokumentumnak, amely szerkezetiileg is követi a törvény logikáját, s így a politikai akaratot csak a szöveg bizonyos pontjain kívánja vagy tudja azonosítani. Így az a lehetőség merül föl, hogy egy alkotmány egyes részeit valamilyen politikai programként dekódolja az AB (és persze bárki más). Erre a szerepre többnyire az alapjogi, deklaratív, elvi rendelkezések a legalkalmasabbak. A magyar Alaptörvény esetében a Nemzeti Hitvallásnak és Alapvetésnek nevezett szakaszok ráadásul egészen explicit módon programszerűvé teszik a szöveget, a diszjunktív jellegű kapcsolatot pedig ezek között és az Alaptörvény mint törvény rendelkezései között a nevezetes értelmezési megkötés<sup>10</sup> még hangsúlyosabbá teszi. E szerint az elemzési irány szerint tehát az Alaptörvény egyes részei konkrétan is megfogalmazzák, hogy mi számít alkotmányerejű politikai programnak, amely ennél fogva az AB által védendő alkotmányos közérdek.

Az első lehetőséget érintő (II/02559/2012) AB határozat nem más, mint utólagos normakontroll gyakorlása a 2011. december 31-én elfoga-

<sup>10</sup> Alaptörvény R) cikk (3) bek.

dott, jelentősegteljesen számozatlan törvénnyel kapcsolatban, amely *Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései* címet viselte.<sup>11</sup> Az AB határozat igen éles – és egyébként színvonalas – vitában születhetett, s a bírák közül ketten egyetértő, öten elutasító szavazatukat látták szükségesnek részletesen is indokolni. Az irodalomban is komoly vitát váltott ki, hogy az AB-nak volt-e egyáltalán joga a törvényt, illetve annak egyes rendelkezéseit (mivel a parlament közben elfogadta az Alaptörvény első módosítását) megsemmisíteni, ahogyan tette; s hogy ezt a jogot mire is lehetett alapozni. Minket itt a közérdekszerűség és az általa szükségképpen hordozott politikum érdekel. Ebből a szempontból érdemes szemügyre venni a törvény releváns bevezető részét, amelyet az AB határozat nem elemiz. A szöveg így szól:

„Mi, az Országgyűlés képviselői – annak tudatában, hogy a múlt feltárása és az abból fakadó következtetések levonása; egyfelől az emberek és egyes csoportjaik, illetve az egész társadalom ellen a kommunista uralma alatt elkövetett bűnök és azok elkövetői megnevezése, elítélése és a tettesek lehetőség szerinti jogi felelősségre vonása, a kommunista rendszer vezetői felelősségének hangsúlyossá tétele; másfelől e bűnök elszenvedőinek biztosított elégtétel megadása; a demokrácia és a diktatúra, a helyes és a helytelen, a jó és a rossz közötti világos különbségtétel nélkül nem teremthető szilárd alapzat az alkotmányos rend biztonságos működéséhez – Magyarország első, a jogállam követelményei szerint elfogadott Alaptörvényének érvényesülése érdekében kinyilvánítjuk az alábbiakat (...)”

A kulcsszó az „érvényesülés”. Az, hogy mit jelent egy törvény érvényesülése (esetleg érvényesítése?), szintén nehéz filozófiai kérdés. Véltetően többet, mint azt, hogy kihirdetik, illetve hatályba lép. A törvényalkotó akarata nem egyszerűen a törvény megalkotására, hanem a vele megcélzott közérdek elérésére is vonatkozik. Olykor előfordulhat, hogy egy törvény vagy más jogszabály a megfogalmazott cél elérésének esetére önmaga

<sup>11</sup> Lásd SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013:2. 11–21.; és Sente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 209–242.

megsemmisítéséről is rendelkezik. De ez inkább a kivétel, hiszen a legtöbb esetben, főleg törvényi szinten a közérdek elérése mint cél nem köthető előre meghatározott időponthoz. A szóban forgó törvény egyes céljai (a kommunista diktatúra felelőseinek megbüntetése) elég nyilvánvaló módon egy bizonyos időn túl már nem érhetők el (a felelősök már nem lesznek életben), más céljai (helyes és helytelen, jó és rossz közötti világos különbségtétel) pedig eleve időtlenek, így közérdekszerűségük a lehető legabsztraktabb politikai szinten van. Ezek a célok tehát alkotmányos erejűek, s így valóban furán hatnak egy olyan törvényben, amely átmenetinek nevezi magát (viszont ez teszi érthetővé, hogy miért kívánja az elvileg legstabilabb törvényhez kötni magát). Az AB határozat ezt a keveredést különösen is kifogásolta:

„[50] Az első egységes Alaptörvény elfogadásával azt a célt tűzte ki az alkotmányozó, hogy az Alaptörvény szövege (...) stabil és időtálló Alaptörvénné váljon. Az alkotmányozó az Alaptörvény elfogadásával egyértelműen meghatározta annak szabályozási tárgyköreit, tartalmát és szerkezetét, azzal az igénnyel, hogy az Alaptörvény egy és egységes, időtálló jogi dokumentumként, a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedve a jogrendszer alapjaként működjön. Ezt az alkotmányozói célkitűzést törte meg az Ár. azzal, hogy az átmeneti rendelkezések mellett számos nem átmeneti rendelkezést kívánt az Alaptörvény részévé tenni, úgy, hogy azok ténylegesen nem épültek be az Alaptörvény szövegébe (...)”

A történet végül „*happy end*”-del zárult, amennyiben az újabb alaptörvény-módosítások rendezték a keveredést. De az AB határozat idézett pontjából a „stabil és időtálló” jelzők használata is figyelemre méltó. Ezek az ismérvek, továbbá ezek elismerése, méltánylása és érvényesítésének szándéka mint az alkotmányozónak tulajdonított közérdek-hivatkozás elég világosan jelzi, hogy az AB, legalábbis annak (akkori) többsége magához az Alaptörvényhez is egyértelmű közérdeket rendelt, és pedig pontosan azt, amit a közérdekről folytatott politikai viták a természetüknél fogva a legkevésbé képesek figyelembe venni, nevezetesen a változatlanságot és az időtállóságot.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Két, egymással összefüggő lehetséges további alkotmányos közérdek lehet az alkotmánynak vagy alaptörvénynek az egysége (vagyis hogy egyetlen szövegből álljon, világos kezdettel és zárással)

A másik irány az Alaptörvény szövegét is fölbontja abból a szempontból, hogy abban egyes részeket másként vezet le az alkotmányozó politikai akaratából. Az államszervezet konstituálása egyfelől maga is nevezhető közérdeknek a hobbesi értelemben, ti. hogy mindenekelőtt legyen állam; az állam pedig nem más, mint a *Commonwealth* teste, amely nélkül a politikai akarat éppolyan tehetetlen, mint a kommunikációra képtelen ember akarata. Ugyanakkor maga az alkotmány, illetve alaptörvény önmagán belül is reflektál arra, hogy milyen államszervezetet tart helyesnek: a hatalommegosztás elve vagy a rendkívüli helyzetek kezelésének alkotmányos keretezése ilyen megfontolások.<sup>13</sup> Ezek az elvek vagy politikaelméleti támpontok tehát az Alaptörvényen belül állapítanak meg viszonyokat. Nehéz kérdés, hogy az AB vizsgálhatja-e, hogy ezek a viszonyok koherensek-e, azaz hogy a tényleges államszerkezet megfelel-e az Alaptörvény saját elveinek. Az AB határozatokat az indítványok ugyan megkötik abban az értelemben, hogy mely szöveghelyeket kell értelmeznie az Alkotmánybíróságnak, de ezek rendszerint elég nagy értelmezési mozgásteret adnak számára. A bírói vélemények további értelmezési támpontokkal szolgálhatnak és szolgálnak is, ahogy a korábbi idézetek ezt be is mutatják. Így végső soron nincs akadálya annak, hogy – legalábbis némi idő elteltével – az AB valamilyen politikai programként, statútumként tekintsen az egyes szöveghelyek értelmezése során kikristályosodó „jelentésekre.”

Az eltelt időszakra nézve állítható (bár ezt számszerűen nem igazolom, mivel szűkebben nem tárgyam), hogy például az emberi méltóság fogalma, amely a korábbi időszakban gyakran került az „érintett” (értelemszerűen megsértett) vagy annak vélt elv pozíciójába, mint alkotmányos intuíció ritkábban győzte meg az AB-t, mint korábban. Egyes jelek minden-

vagy egységessége (koherenciája, ellentmondás-mentessége). Ez a téma váltotta ki a legélénkebb vitát (lásd SZENTE 2013, és SZENTE 2014), a stabilitás és az időtállóság önálló alkotmányos közérdekként viszont érdekes módon kevés figyelmet kapott.

<sup>13</sup> John Manning az amerikai alkotmány és a benne expressis verbis nem említett hatalommegosztási alapelv viszonyának jogtörténeti elemzése során úgy érvel, hogy az elv voltaképpen mindig a bírói eljárásban merült csak föl (természetesen az alkotmány szerzői, különösen Madison, egyéb írásaikban hivatkoznak rá), értelmezése ezért mindig teljesen nyitott. MANNING, JOHN F.: Separation of Powers as Ordinary Interpretation. *Harvard Law Review*, 124, 2011: 1939–2040. Jeremy Waldron viszont úgy látja, hogy az elv igenis jelen van az alkotmányban, még ha implicit módon is; hiszen végtére a demokrácia szó sincs leírva benne, ám ettől még a közhatalom fölépítésének és gyakorlásának módja alapján véve demokratikus (többségi elv, általános és egyenlő szavazati jog stb.). WALDRON, JEREMY: Separation of Powers in Thought and in Practice? *Boston College Law Review*, 2013:2, 433–68.

esetre arra vallanak, hogy igen jelentős nézetkülönbségek vannak az alkotmánybírák között ennek a fogalomnak a mibenlétét illetően is.<sup>14</sup> Az előző pontban tárgyalt ügyek kapcsán szintén számszerű alátámasztás nélkül ugyan, de alapos okkal állítható, hogy például a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható állami költségvetés elve egyre erőteljesebb sarokponttá vált az AB szemében a radikális gazdaságpolitikai lépések alkotmányos szintű közérdekségének alátámasztásakor (kiváltképpen a „fenntarthatóság” ismérve). Az azonban nem állítható, hogy a vizsgált időszakban az alkotmánybírák a nevezetes Sólyom László-féle láthatatlan alkotmányhoz hasonló politikai háttérkoncepció kidolgozására kísérletet tettek volna.

Kisebb próbálkozások persze voltak, ilyen például a sólyomi koncepció régi és ismert ellenzője, Pokol Béla.<sup>15</sup> Egyfelől rendszeresen bírálja azokat a döntéseket, amelyeket a korábbi koncepció folyamán tart, amelyet a „jogkiolvasztás” technikájának nevez, s ezzel párhuzamosan igyekszik felhívni a figyelmet az Alaptörvény deklaráltan politikai természetű részére, elsősorban a Nemzeti Hitvallásra.<sup>16</sup> Álláspontja szerint az AB feladata ezeknek a politikai rendelkezéseknek és megállapításoknak az integritását is megőrizni, sőt, egyfajta sajátos aktivizmussal az Alaptörvényt a gyakorlatba is átültetni. Ebből természetesen az is következik, hogy az AB-nak szerinte azonosulnia kellene ezzel a politikai státútummal, s ezt követően a jogszabályok közérdekszerűségét tartalmilag is vizsgálhatja.<sup>17</sup> A 42/2012. (XII. 10.) AB határozatban az alkotmánybíró különvéleménye, különösen

<sup>14</sup> Téglási András ugyan nem végzett numerikus elemzést az emberi méltóság előfordulását illetően az AB-határozatokban, azt azonban regisztrálja, hogy a fogalom korábbi értelmezésének szűkítésére határozott kísérletek történtek. Lásd TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 317–339.

<sup>15</sup> Erre a különbségre hívja föl a figyelmet DELI GERGELY: Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog. Vázlat a természetjog mai kilátásairól. *Iustum Aequum Salutare*, 2015:1. Lásd még ehhez DELI GERGELY–KUKORELLI ISTVÁN: Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon. *Jogtudományi Közöny*, 2015:7–8.

<sup>16</sup> Hosszasabban például a 32/2012 (VII. 4.) [86] 28/2013 (X. 9.) [40–45]; 34/2013 (XI. 22.), [83–85], 14/2014 (V. 13.), [62] AB határozatok illetve azok pontjai (saját vélemények).

<sup>17</sup> Lényegében ugyanezt, tehát az Alaptörvény politikai programjának közvetlen védelmét látja az AB feladatának a 33/2012 (VII. 17.) határozathoz fűzött indokolásában Balsai István is (ez a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvénnyel kapcsolatos indítványt bírálja el, lásd [114], *passim*). Más bírák is utalnak a Nemzeti Hitvallás egyes pontjaira, de kétségtelen, hogy kvázi-programszerűen, azaz átfogó értelmezési keret kialakításán munkálkodva Pokol Béla foglalkozik az Alaptörvény politikai programjával.

a [61] pont abból a szempontból érdekes, hogy a korábban jobbra egalitárius politikai filozófiai szemlélet ellen közvetlen támadást intéz, a törvényhozás szabadságát hangsúlyozva a közérdek morális tartalmának megállapításában, ami itt konkrétan az egyenlőség értékének átértelmezését jelenti.<sup>18</sup> Hasonlóan szubsztantív megállapításnak tekinthető az a nézete, hogy az új Alaptörvény a korábbi „individualista” világkép helyébe „közösségi” világképet állított, s ezt a programot az AB-nak el kell fogadnia.<sup>19</sup> Ez minden kétséget kizáróan és egyértelműen politikai filozófiai platform, amely szintén nagyon határozottan ellentétes a (vélelmezett) egalitárius, emberi jogi és individuális platformmal, sőt, annak is van szánva, de úgy, hogy közben elemi szinten az Alaptörvény (vélelmezett) politikai programjához köti magát.<sup>20</sup>

Akarmelyik elméleti irányt választjuk is tehát, a közérdek és az alkotmány közötti kapcsolat értelmezése megkerülhetetlen feladata az AB-nak. Akár úgy dönt, hogy magát az Alaptörvényt egészében véve tekinti közérdeknek, esetleg alkotmányosságnak nevezve, s így közvetlen politikai kontrollt gyakorol az összes törvény fölött; akár úgy dönt, hogy az Alaptörvényen belül keresi meg azt a politikai programot, amelyet politikai zsinórmértéknek tekint a törvények fölötti kontroll gyakorlása közben, mindenképpen és szükségképpen politikai tevékenységet végez.

<sup>18</sup> Ezt az érvelést lényegében megismétli a 4/2014. (I. 30.) AB határozathoz fűzött véleményében [109].

<sup>19</sup> 1/2013 (I. 7.) [188–189], 4/2013 (II. 21.) [115–118] AB határozatok.

<sup>20</sup> Arról, hogy az Alaptörvény tényleg tartalmaz-e, s ha igen, akkor milyen és mennyire koherens politikai világnézetet, lásd KÜPPER, Herbert: Paternalista kollektivizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. *Közjogi Szemle*, 2012:3.; és PAP András László: Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina–SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 45–64. E tanulmányban maguknak az alkotmánybíráknak a vonatkozó felfogását igyekeztem áttekinteni. Pap András László friss tanulmánya sajnos erre csak nagyon röviden tér ki, Dienes-Ohm Egon és Lenkovic Barnabás egy-egy megjegyzését idézi, bár nem elemzi; Pokol Béla jóval sokszínűbb, de természetesen így is – egyelőre – mozaikos koncepcióját nem említi.

### 2.3. A közérdek alkotmányos jelentése<sup>21</sup>

Végül térjünk rá a „méltányolható közérdek” fogalmát a Ptk.-ból törölő 7/2014. (III. 7.) alkotmánybírósági határozatra! Az első fontos tény, hogy az AB a szóban forgó passzusnak csupán ezt, az alapjogi biztos által vitatott rendelkezését semmisítette meg. A két további megszorítás, azaz a „szükséges és arányos mérték” valamint az „emberi méltóság sérelme” továbbra is érvényes és hatályos marad, már csak azért is, mert maga az Alaptörvény is tartalmazza ezeket a feltételeket. E két feltétel közül az előbbi önmagában üres, azaz a szóban forgó mérték bírói meghatározás tárgya lesz; az utóbbi pedig ugyan nem tartalmatlan, de kellően rugalmas fogalom ahhoz, hogy a bírói mérlegeléshez kellő szabadságot adjon. Így az AB döntése lényegét illetően egyszerűen fenntartotta azt a gyakorlatot, amely a bíróságokra hagyja a közéleti szereplők személyiségi jogainak a védelmét, ehhez pedig a korábbi jogszabályi helyeket továbbra is megfelelőnek ítélte.

Az AB döntése szűk többséggel született, egyetlen szavazat megfordíthatta volna a végeredményt. Az AB (illetve a többség) okfejtése sokrétű és sokféle érv olvasható benne, s részletes fejtegetéseket tartalmaz a szólás-szabadság s a demokrácia összefüggéseiről [39–41], továbbá a politikai véleménynyilvánítás és a közéleti szereplők tűrési kötelezettségéről [48–50]. Ebben a tekintetben tehát a határozat azok közé tartozik, amelyek valamilyen politikai vagy politikaelméleti nézőpont alapján foglalnak állást a vitatott ügyben, de nem a törvény (itt a Ptk.) egészének, hanem egyetlen kitételének a közérdekszerűségét vizsgálják. Ez azonban egyúttal az Alaptörvény politikai programjának értelmezése is, így az itt tárgyalt határozat a fentebb tárgyalt típusok egyfajta hibridje.

A megsemmisítéshez vezető indokolás főbb lépései a következők. (1) A méltányolható közérdek fogalma szükségtelen, mivel a másik két feltétel elégséges biztosíték a közszereplők védelméhez [55–63]. (2) A vélemény szabadság maga is közérdek: egyrészt mint a politikai alanyi szabadság, másrészt mint a demokratikus politikai rend egyik garanciája: „A közéleti véleménynyilvánítás alkotmányos sajátosságaiából következik, hogy a

<sup>21</sup> Itt jeleznem kell, hogy „A döntés: vitatható – Az Alkotmánybíróság a közszereplők személyiségi jogairól és a „méltányolható közérdekről”, címmel a *Magyar Narancs*, 2014. március 13. számában az elemzett AB határozatot részletesen elemeztem. Ez az alfejezet merít az itt megjelent okfejtésből (több helyen szó szerint, bár az önidézés jelzésétől eltekintettem), de lényeges pontokon módosít is rajta.



véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy „méltányolható közérdeknek”, hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdeknek minősül [65]. (3) A véleményszabadságnak pedig „lényegi részét jelentik a közügyek alakítóinak tevékenységét, nézeteit, hitelességét érintő megnyilvánulások” [48]. (4) Ebből következően a „méltányolható közérdek”-re való hivatkozás nem egyszerűen szükségtelen, hanem végső soron önellentmondás, hiszen éppen az a releváns közérdek, hogy ne lehessen a rá való hivatkozással korlátozni a véleménynyilvánítás szabadságát (hanem csak például az emberi méltóság sérelmére való hivatkozással).

Ahogy jeleztem, az indokolást több alkotmánybíró is élesen ellenezte. Röviden összefoglalom az ellenérveket. Fölmerült, (i) hogy az AB az érvanyagának egy része (korábbi AB döntések, külföldi példák) nem mérvadó (Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Pokol Béla); (ii) hogy a vitatott rendelkezés értelmezését a bíróságokra kellett volna hagyni (Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Lenkovics Barnabás); (iii) hogy az emberi méltóság védelméből kellett volna kiindulni (Balsai István); (iv) hogy az Alaptörvény „Nemzeti Hitvallás” fejezete tartalmi irányt ad arra nézve, hogy miként kell az alapjoggal (véleménynyilvánítás joga) való visszaélést megállapítani (Dienes-Oehm Egon); (v) hogy a közérdek ilyen vagy olyan tartalmi dolgot jelent (Dienes-Oehm Egon, Lenkovics Barnabás, Pokol Béla); (vi) hogy a méltányolható közérdek maga az emberi méltóság védelmének hangsúlyozása (Juhász Imre); (vii) hogy a közszereplők meghatározása is problematikus, erre nézve a közérdek megjelenése a mondott helyen további eligazítást nyújthatott volna a bíróságoknak (Juhász Imre).

Számos kisebb jelentőségű gondolat is felmerült a határozat ellen szavazók részéről, de a fentiek a leggyakoribbak, ám súlyuk nem egyforma. Az (i)-t figyelmen kívül hagyhatjuk, mivel az AB indokolása valóban utal sok külső példára és korábbi döntésre, de a bizonyítás terhét nem ezek hordozzák. A (ii) érv voltaképpen ellentétben áll az összes következővel, hiszen ha a bíróságokra kell vagy kellett volna hagyni a vitatott rendelkezés értelmezését, akkor fölösleges tovább érvelni, s belemenni abba, hogy mi is a közérdek. A (vii) érvet félretehetjük, mivel esetleges szempontot tartalmaz. A (iii) érv talán összevonható a (vi)-sal, mindkettő az emberi méltóság védelmét tekinti első számú közérdeknek. Ám az emberi méltóság vé-

delmét a Ptk. idevágó, meg nem semmisített rendelkezései úgyis tartalmazzák, ahogy erre a határozat maga is rámutat, így szükségtelennek látszik a méltányolható közérdek gondolatával külön is védeni, annál is kevésbé, mivel az, hogy a kettő alapján véve azonos, maga is vitatható vélemény. Olyannyira, hogy még a többségi véleményt elutasító alkotmánybíráknak sem mind ez a véleménye, hiszen többen egészen mást gondolnak a méltányolható közérdek mibenlétéről.

A közérdek politikumának szempontjából releváns érvek a (iv) és az (v). Az előbbi érv a Nemzeti Hitvallásból véli levezethetőnek azt a tételt, amelyet Dienes-Oehm Egon szerint az AB-nak meg kellett volna fogalmaznia, ti. hogy egyes alapjogok visszaélészerűen is gyakorolhatók, ez pedig közérdekellenes [83]. Az alkotmánybírónak igaza van abban, hogy a visszaélészerű joggyakorlás tiltása kétségtelenül általános elv, a korábbi Ptk. is kimondta, az új is kimondja,<sup>22</sup> vagyis az elv közérdekszerűségét a törvényhozó már rögzítette. Arra azonban nem tér ki, hogy ezt éppen abban a törvényben tette meg, amelynek vitatott és most már megsemmisített része valamiért ismét hozzányúlt a közérdek fogalmához, végső soron tehát szükségtelenül. Ez a megoldás ugyanis egyértelműen azt implikálja, hogy az általános elven túlmenően is vannak olyan további „méltányolható” közérdekek, amelyek miatt a szóban forgó alapjog gyakorlása korlátozható.

Így az ellenzők legerősebb érve nem nagyon lehet más, mint hogy valamilyen tartalmi definíciót, de legalábbis útmutatást igyekezzenek adni ahhoz, hogy a méltányolható közérdek fogalmát hogyan is kellene érteni. Dienes-Oehm Egon szerint

„[86–87] Sajnálatos módon a közélet, a közügyek vitatásának stílusa és napi gyakorlata viharos gyorsasággal tükrözte a társadalom nyugtalanságát és megosztottságát, aminek egyenes következménye volt a közélet és a közügyek vitatásának eldurvulása. (...) A szólás- és sajtószabadság jogával való visszaélés tömegessé válása alkalmas a köznyugalom megzavarására. Súlyosabb esetekben hozzájárulhat a demokráciába, illetőleg a demokratikus intézmények működésébe vetett bizalom megrendüléséhez is. Szükségszerűen vetődik fel tehát mindezek elkerülése céljából a köz érdekének a mindenkori helyzetre tekintettel arányos figyelembevétele. A közügyek szabad vitatása

<sup>22</sup> Ptk 1:5. § [A joggal való visszaélés tilalma](1) A törvény tiltja a joggal való visszaélést.

tekintetében a közelmúlt történései indokolják azt, hogy a jogalkalmazói gyakorlat a köz érdekében, a köznyugalom megóvására is figyelemmel lehessen.”

Az alkotmánybíró szerint a köznyugalom, a közbizalom védelme alapvető közérdek. Ez természetesen védhető gondolat, sőt, ebben az összefüggésben közismerten tanulságos vitákat idéz föl a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos jogalkotás filozófiai alapjairól (bár az alkotmánybíró ezekre nem utal). Azonban ahogy akkor, úgy most és itt is releváns szempont, hogy a bíróságok vajon a meglévő jogszabályok alapján képesek-e ezt a közérdeket hatékonyan érvényesíteni. S persze a legkevésbé sem vitathatatlan, hiszen politikai álláspont, hogy a közéleti szereplők verbális, olykor igen éles támadása tényleg alkalmas-e az alkotmánybíró által vélelmezett módon a közbizalom és a köznyugalom megzavarására, akár a demokrácia aláásására.

Lenkovics Barnabás szerint

„[103] egyre erősödik az a társadalmi (demokratikus, civilmozgalmi, adatvédelmi, gyermekvédelmi stb.) igény, hogy szólás- és véleménynyilvánítás szabadságát éppen az állam, mint közhatalom védje meg a sajtó és médiahatalmak befolyásával és uralmával szemben. (...) [105] [E]gyre erősödő elvárás a joggal szemben, hogy a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága ne torzulhasson szabadossággá, ne fordulhasson a visszájára.”

Az alkotmánybíró egyáltalán nem rejti tehát véka alá azt a politikai nézetét, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadságának szokásos védelme vélhetően jelentős részben csupán manipuláció, az államnak pedig harcot kell vívnia a hiteles tájékoztatásért. Jellemző megoldás persze az is, hogy általánosságban beszél valamiféle „erősödő elvárás”-ról, amely ráadásul „a joggal” szemben merül föl. Ez ugyanis tipikusan az a megoldás, ahogyan egy politikai véleményt vagy érzést („elvárást”) a politikai akarat közérdekké alakít. Természetesen minden ilyen vélemény vagy érzés mint politikai nézet nagyon is vitatható, gyakorlati és elméleti megfontolásokból egyaránt. Itt elsősorban az a figyelemre méltó, hogy az alkotmánybíró hogyan használja ki a „közérdek” fogalmát, illetve az annak kifejtésére adódó alkalmat arra, hogy a saját, vagy az amúgy az aktuális politikai kons-

tellációban elég egyértelműen azonosítható politikai erő véleményét képviselje, s különféle esetleges szociológiai, hatalomelméleti, államelméleti kérdésekkel, persze roppant felületesen, hevenyészett módon összekösse. (Emlékeztetőül: nagyon hasonló helyzettel találkoztunk a hitelintézeti törvényről szóló fentebb elemzett határozatban, amely néhány hónappal későbbi keltezésű, azzal a különbséggel, hogy ott az indokoló rész tartalmazott fölöttébb gazdag történeti, gazdaság- és társadalomfilozófiai utalásokat piaccal, állammal, szabályozással kapcsolatban.) Az a kiinduló tézis, amely szerint a közérdek egyfajta kapcsolóként működik politikum és jog között, ebben az alkotmánybírói okfejtésben szinten önmagát igazolja.

Végül Pokol Béla vázlatos ötletét ismertetem:

„[112] A normatív nyitottság és bizonytalanság miatti megsemmisítés helyett megfelelőbb lett volna, ha a határozat a bírói jogalkalmazás felé egy alkotmányos követelmény rögzítésével a „méltányos közérdek” nyitottságát oly módon szűkíti, hogy tartalmilag ezt mint a nyilvánosság előtti szólás közügyekkel összefüggésének intenzitását definiálja. Méltányolható közérdekből történik a szólás akkor, ha az valamilyen közügy kérdéseivel függ össze, és minél intenzívebb – szorosabb – ez az összefüggés, annál inkább áll a méltányolhatóság mint előfeltétel.”

Ez az ötlet persze végső soron megkerüli a tartalmi kérdést, mivel az intenzitás fogalma nem ad tartalmi támaszt a bíróságnak. A „libajnai” vagy „gyurcsótány” vagy „viktátor” elég erős kifejezések, de vajon a bennük rejlő politikai-morális értékítélet vajon milyen intenzitási viszonyban áll a közügyekkel? Vélhetően elég nagyfokban, ráadásul az intenzitás még fokozható is például azzal, hogy a politikust kifejezetten gyilkosnak, árulónak, hóhérnak, nemzetrontónak stb. nevezzük. Egyéb támpontok híján az intenzitás kétségtelen erőssége miatt ezeket a kifejezéseket méltányolhatóan közérdekűnek kell tartanunk (illetve kell tartania a bíróságnak). Mindazonáltal valószínű, hogy az idézett másik két alkotmánybíró felfogásába ezek már nem föltétlenül férnek bele. De ezek tiszta spekulációk, s a lényeg éppen az, hogy mihelyst megpróbálkozunk azzal, hogy a tézis szerint szükségképpen politikumhordozó közérdek fogalmát valamilyen tartalomhoz kössük, akkor elkerülhetetlenül politikai vitába kezdünk.

Innen nézve az AB többségi álláspontjának fejtegetései a közérdek és a véleményszabadság, a demokrácia és a szabad vita összefüggéseiről maguk sem mentesek a politikai állásfoglalástól. Az ellenzők valamiért csak a jelzett implicit technikával támadták ezeket az érveket, de a vita önmagában igazolja, hogy bármilyen tartalmi meghatározásra teszünk is kísérletet a méltányolható közérdek mibenlétét illetően, azt másként, mint politikailag nem lehet meghatározni. Így az AB talán konzisztensebben járt volna el, ha belátja, hogy mivel a méltányolható közérdek mibenlétére nézve csak inherensen vitatható definíciót tudna adni, ezzel *ipso facto* bizonyítottanak tekinti, hogy a közérdek szükségképpen politikai fogalom, ennél fogva bármilyen közérdek különleges méltánylása nem lehet senkinek a privilégiuma, így az AB-é sem. A közéleti szereplők bírálatának korlátait tehát vagy a bíróságok határozzák meg, esetről esetre, a szükségesség–arányosság és az emberi méltóság védelmének elveire támaszkodva, vagy, ha a kormányzat úgy látja (s ez belefér az Alaptörvénybe), akkor például egy cenzúrahivatalt hoz létre, a sok más közérdekkel alátámasztott intézményhez (pl. versenyhivatal, élelmiszerbiztonsági hivatal stb.) hasonlóan.

Az AB tehát többféleképpen is lezárhatta volna az ügyet. Vagy azzal, hogy annak megítélése túllép saját kompetenciáján, mert olyan vitába kényszeríti, amelyben kénytelen politikai döntést hozni. Vagy azzal, hogy ragaszkodik a megsemmisítéshez, de azért, mert a bíróságokat kívánja megóvni a politikai döntés kényszerétől, illetve csökkenteni a kísértés veszélyét. Vagy pedig – innovatív módon – előtte kimondja, hogy ebben a kérdésben csakis akkor engedne zöld utat a méltányolható közérdeknek (azaz nem semmisíti meg a hivatkozást), ha képes volna konszenzusos tartalmat adni a fogalomnak. Mivel azonban erre nincs esélye, ezért kénytelen belátni, hogy erre másnak sincs esélye, következésképpen a fogalom szükségképpen politikai, tehát a Ptk.-ban semmi keresnivalója. Pozitív megfogalmazásban: mivel minden közérdek éppen közérdekszerűségénél fogva méltányolható, illetve méltánylandó is, ezért ennek a jogilag üres, viszont politikailag nagyon fontos fogalomnak a beemelése bármilyen jogszabályba akár előírásként, akár korlátként, akár más cselekvés alapjaként oda vezethet, hogy a sokféle módon definiált közérdek a jogszabályok között folytonos konfliktusokat generál (melyik fontosabb, mikor és hogyan), s ezeket a szükségképpen politikai konfliktusokat nem a politikai döntéshozó, hanem a bíróság lesz kénytelen kezelni.

### 3. EREDMÉNYEK

Az Alkotmánybíróság alapvetően politikai testület. Ha törvények vagy más jogszabályok alkotmányossági kontrollját végzi, beleütközhet abba a problémába, hogy nem mindig elég a törvény kifogásolt helyének vagy a törvény egészének viszonyítása az Alaptörvény valamelyik „érintett” rendelkezéséhez. Kiváltképpen az utóbbi, tehát a törvény egészének kifogásolása esetén kénytelen a törvény szükségképpen politikai célját is, tehát nem csak az Alaptörvényt értelmezni. Ilyenkor viszont a törvény közérdekszerűségének vitáját kénytelen vagy rekonstruálni vagy pótolni, ami eminensen politikai feladat. Ha a törvény vagy más jogszabály valamelyik részrendelkezését érinti az alkotmányos kifogás, akkor is megtörténhet, hogy a törvény egészéhez való illeszkedés vizsgálata is szükséges, ez viszont újra létrehozza az előbbi helyzetet. Ennélfogva a közérdek fogalma akár implicit, akár explicit módon, de gyakran fölbukkan az AB ítélezési gyakorlatában. Ez korábban is így volt, s ezen semmilyen önkorlátozás nem segít, ideértve az „(alkotmány)bírói aktivizmus” kritikáját is. Az természetesen az AB szabadságában áll, hogy a közérdekszerűségről szóló vitát *expressis verbis* ne folytassa le, ilyenkor azonban pontosan az történik, mint a vita nélküli törvényhozási döntésnél: a politikai ügyet a többségi elv alapján eldöntik. Ahogy szorosán véve a törvényhozást, úgy az AB-t sem köti az indokolás politikai kötelessége (a jogi indokolás természetesen kötelező). Megteheti, hogy egyszerűen szavaz (s gyakran meg is teszi). Ettől azonban éppen politikai természete lesz még egyértelműbb.

A közérdekszerűség politikai fogalma az alkotmányértelmezésnél is masszívan jelen van. Vagy úgy, hogy magának az alkotmánynak vagy alaptörvénynek a közérdekszerűségét, azaz végső alkotmányos alapelveit veszi az AB tekintetbe; vagy úgy, hogy az alkotmányon belül keresi meg az a politikai statútumot, programot, amelyhez a szöveg egészét viszonyítja (s aztán ezt használja az adott ügy kereteként). A politikai jelleg ebben az aspektusban is szembeötlő. A magyar alkotmánybíráskodás jelenkori történetében elemzői szempontból szerencsés, hogy maga a közérdek fogalma is határozat tárgya lett. Ennek elemzése során is úgy találtuk, hogy a fogalom szükségképpen folyton rámutat a politikumra. A közérdek fogalma üres tehát, de nélkülözhetetlen a politikum és a jog összekapcsolásához. Hogy ez az alkotmánybíráskodás szempontjából jó hír-e vagy rossz, döntse el az Olvasó.

*Felhasznált irodalom*

- DELI Gergely: Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog. Vázlat a természetjog mai kilátásairól. *Iustum Aequum Salutare*, 2015:1.
- DELI Gergely-Kukoreli István: Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 2015:7–8.
- GYÖRFI Tamás: Az alkotmánybíraskodás politikai karaktere. Indok, Budapest, 2001.
- KELEŞ, Ruşen: How to Reconcile Private Interests with the Public Interest? In Heppele, E. et al. (eds): *Core Themes of Land Use Politics: Sustainability and Balance of Interests*. European Faculty of Land Use and Development, Zürich, 2011.
- KÜPPER, Herbert: Paternalista kollektivizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. *Közjogi Szemle*, 2012:3.
- MANNING, John F.: Separation of Powers as Ordinary Interpretation. *Harvard Law Review*, 2011:124.
- PAP András László: Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
- SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013:2.
- SZENTE Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
- TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
- WALDRON, Jeremy: Separation of Powers in Thought and in Practice? *Boston College Law Review*, 2013:2.





# HALMAI GÁBOR

---

## *Pártos alkotmánybíráskodás (2010–2014)*

### 1. AZ EGYPÁRTI TÖBBSÉGŰ TESTÜLET

A 2010. évi országgyűlési választásokon kétharmados mandátumarányt elért jelenlegi kormánytöbbség májusi hivatalba lépését követő egyik első törvénymódosításként megváltoztatta az alkotmánybírák jelölési rendszerét, kizárólagos lehetőséget biztosítva saját maga számára a jelölésre, majd a választásra. Bihari Mihály és Kukorelli István már korábban megüresedett, és konszenzus híján két évig betöltetlen helyére a többi parlamenti párttal való egyeztetés nélkül rögtön meg is választották saját jelöltjeiket. Az egyik Bihari Mihály volt, aki előző ciklusában az MSZP jelöltjeként lett alkotmánybíró és a testület elnöke, de akit korábbi pártja a Fidesz kormánybuktató népszavazási kezdeményezéseinek alkotmányellenes jóváhagyása miatt már nem támogatott, a másik pedig Stumpf István, az első Orbán-kormány kancelláriaminisztere, aki nyilvánvalóan nem felelt meg az alkotmánybíróvá válás törvényi feltételeinek, ahogy egyébként Bihari sem – sem első, sem második megválasztásakor.<sup>1</sup>

A 2011 áprilisában elfogadott Alaptörvény tizenegyről tizenötre növelte az Alkotmánybíróság létszámát, ami – tekintettel Trócsányi László 2010 októberében megüresedett posztjára – további öt új bírót (Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla, Szalay Péter és Szívós Mária) megválasztását tette lehetővé, mégpedig az eddigi kilenc helyett tizenkét évre, vagyis három parlamenti ciklusnak megfelelő időre. Az eddig a bírák által három évre választott alkotmánybírási elnököt pedig az új szabályozás szerint a parlament választhatta meg teljes hivatali idejére. Ezekkel a változtatásokkal nem is várták meg az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépését, hanem egy 2011 májusában elfogadott alkotmánymódosítás alapján az elnököt és az új tagokat már júniusban megválasztották. Az így

---

<sup>1</sup> Stumpf sem húsz éves jogászai szakmai gyakorlattal, sem pedig jogi egyetemi tanári, illetve jogtudományok doktora címmel nem rendelkezett. Bihari ugyan egyetemi tanár és nagydoktor volt, de nem a jogtudomány területén.

létrejött tizenöt fős testületben tehát már hét olyan alkotmánybíró ült, akiket mindenféle konszenzus nélkül választottak meg. Ez még a „rég” bírák többségét jelentette, még ha a 2010 májusában a testületet alkotó kilenc bíró között is voltak négyen (Balogh Elemér, Kovács Péter, Lenkovics Barnabás és Trócsányi László), akik a Fidesz jelöltjei voltak, de az ő jelölésükhöz és megválasztásukhoz az ellenzék szavazataira is szükség volt, sőt Paczolay Péter korábbi és későbbi elnök a két oldal közös jelöltje volt. Még Salamon Lászlónak, a parlament alkotmányügyi bizottsága addigi kormánypárti képviselőjének 2013. februári megválasztásával sem kerültek többségbe a kizárólag Fidesz–KDNP által választott bírák, mert ő az immár Fidesz-jelölt Bihari Mihály helyét foglalta el. Ez a helyzet 2013. április elején állt elő, amikor a kormánypártok jelölése nyomán a demokratikus ellenzéki pártok tiltakozása ellene, de a Jobbik helyeslése mellett Juhász Imre is a testület tagja lett. A 2014. évi országgyűlési választásokon ismét kétharmados többséget szerzett kormánypártok által szeptemberben megválasztott három újabb alkotmánybíróval (Czine Ágnes, Sulyok Tamás és Varga Zs. András)<sup>2</sup> immár tizenkettőre emelkedett a konszenzus nélkül tizenkét évre megválasztott bírák száma, azzal, hogy ezentúl már a 70. életévüket betöltötteknek sem kell nyugdíjba menniük. 2015 februárjában az elnök, Paczolay mandátuma is lejár, és akkor már csak két konszenzusos tagja marad a testületnek.

Az a körülmény, hogy ezeknek a bírácoknak a jelölésekor nem kellett tekintettel lenni az ellenzéki pártok esetleges ellenkezésére, természetesen hatással volt a jelöltek kiválasztására. Így kerülhetett közéjük három egykori kormánypárti parlamenti képviselő, akik egyike (Balsai István) a törvényi feltételeknek sem tett eleget, hiszen nem számít kiemelkedő tudású elméleti jogásznak és nem rendelkezett húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal sem, egy másik (Pokol Béla) pedig szélsőségesen alkotmánybíráskodás-ellenes nézeteivel hívta fel magára a figyelmet.<sup>3</sup> De al-

<sup>2</sup> A Bragyova András és Kovács Péter helyére lépő Sulyok Tamás és Varga Zs. András már 2014 szeptemberétől, a két hónappal később lejáró mandátumú Balogh Elemért felváltó Czine Ágnes novembertől vált a testület tagjává.

<sup>3</sup> Pokol az egységes állam híve, amit, még ha hibásan is, de az alkotmánybíráskodást elvető brit modellként állít szembe a hatalommegosztásra épülő amerikai típusú berendezkedéssel: „A [demokratikus] hatalomgyakorlásnak ugyanis az egyik rendszere az angol modell, amely a hatalom egységén nyugszik, és a népképviselői szerv minden lényeges hatalmat egyesítve csak a demokrácia természetes hatalmi ellensúlyait (ellenzék, szabad sajtó stb.) hagyja önmagán kívül működni. A másik modell az Egyesült Államok hatalommegosztáson nyugvó rendszere, ahol egymástól

kormánybíró lett a Fideszt számos bírósági perben képviselő ügyvéd (Szalay Péter), és egy, a bírói testületben a 2006-os tüntetésekkel kapcsolatos, a kormány tetszését elnyerő ítéleteit leszámítva szinte teljesen ismeretlen korábbi bírónő (Szívós Mária), illetve az ugyanezen események kapcsán rendőrök ellen indított, kétes alkotmányos alpokon álló eljárások idején a legfőbb ügyész helyettesi posztját betöltő jelölt (Varga Zs. András) is.

Ez az írás azt vizsgálja, vajon igazolható-e, hogy a mára többségbe került egyoldalú pártpolitikai kiválasztás nyomán a testületbe jutó tagok valóban az őket jelölő párt érdekeit szem előtt tartó döntéseket hoznak, és ezzel a párt-, illetve kormánypolitika szolgálatába állítják az Alkotmánybíróságot, amelynek az Alaptörvény szerint azoktól függetlennek kell lennie.

A politikai függetlenség kérdését igyekszem elkülöníteni majd a bírák ideológiai szimpátiájától, hiszen az a világ legdemokratikusabban kiválasztott bíróságai esetében is rányomja a bélyegét az ítélkezésre. Például egy konzervatív és egy liberális bíró szükségképpen másképpen gondolkodik például az abortusz, az eutanázia vagy az azonos neműek házassága kérdéseiről, mint ahogy egy szociálisan érzékeny bíró is társaitól eltérő felfogást képvisel a szociális biztonság kérdésében. Arról itt most nem is teszek említést, hogy a különböző ideológiai alapállások egyes országok bírái esetében jóval változatosabbak lehetnek. A konzervatív magyar bírák például nem szükségképpen állambarátok, és a magukat liberálisnak mondók is vallhatnak etatista elveket. Az eltérő ideológiát képviselő pártok mindenféle kifinomult jelölési technikákkal, mint amilyen például a Német Szövetségi Alkotmánybíróság tagjainak kiválasztásakor alkalmaznak, megkísérelhetik kiegyensúlyozni az ilyen eltéréseket, de azok hatását teljesen kiküszöbölni nem lehet. Ráadásul, ahogy az Egyesült Államok Legfelső Bírósága több bírójának esete mutatja, a jelölő elnököket érhetik meglepetések az általuk kiválasztott bírák ideológiai álláspontját illetően.<sup>4</sup>

Ami azonban semmiképpen nem kívánatos, és nem is szokásos egy jogállami alkotmánybíróság esetében, hogy annak döntései kifejezetten politikai pártok érdekeit szolgálják ki. Persze erre is találhatók kivételes példák

---

független hatalmi ágak között szétosztva működik az államhatalom.” Lásd POKOL Béla: Elismerés és kritika. *Magyar Nemzet*, 2011. március 24.

<sup>4</sup> Hogy csak két példát említsek, a XX. század második felének, és részben a XXI. század első évtizedének két meghatározó liberális bíróját republikánus elnökök nevezték ki: William J. Brennan Dwight Eisenhower, John Paul Stevenst pedig Gerald Ford. Ezzel szemben a konzervatívnak bizonyuló Byron White-ot a demokrata J. F. Kennedy nevezte ki.

még olyan nemzetközileg nagy tekintélyű bíróságok esetében, mint éppen az említett legfőbb amerikai bírói fórum.<sup>5</sup> Ha viszont egy az alkotmányos ügyekben a végső szót kimondó testület félretéve az alkotmányosság szempontjait visszatérően egy politikai párt vagy annak kormánya javára dönt, akkor ott nem beszélhetünk független alkotmánybíráskodásról. Egy év nem túl hosszú idő még a magyar Alkotmánybíróság életében sem, de ha ez alatt az idő alatt a döntésekben a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat alapján számon kérhető mérce alkalmazásának mellőzése mutatható ki, vagyis ha a pártpolitikai hűséget leszámítva nem marad még egy ideológiailag többé-kevésbé azonosítható mérce sem, ami alapján értékelhetők a döntések, akkor a jelenlegi testület nem teljesíti alkotmányos küldetését.

Természetesen tisztában vagyok vele, hogy nem létezik politikailag és ideológiailag teljesen független alkotmánybíráskodás, hiszen a bírának óhatatlanul van politikai és ideológiai kötődése, hiszen például jobb- vagy baloldali, illetve konzervatív vagy liberális gondolkodásúak. Amit viszont félre kell tudni tenniük azt követően, hogy talárt öltenek, az a pártpolitikai kötődés. Vagyis ahhoz hogy egy alkotmánybíróság betöltsé funkcióját, és képes legyen ellenőrizni a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat is, alapvetően az alkotmányosság elveit és nem pártpolitikai érdekeket kell szem előtt tartania. Semmilyen pártpolitikai érdek oltárán sem áldozhatja fel az alkotmányosság főbb elveit: azt, hogy az állami hatalomgyakorlást korlátok között tartsa az egyének egyenlő emberi méltóságának, alkotmányba foglalt jogainak érvényesülése érdekében. Ahhoz, hogy az alkotmányosság fő őrzőjének feladatát elláthassák, az alkotmánybíráknak szervezetileg, személyileg függetlennek kell lenniük az őket jelölő (párt)politikai erőktől, és a legmagasabb szakmai, erkölcsi követelményeknek megfelelő szuverén személyiségeknek kell lenniük, akik képesek az alkotmányos elvek következe-

<sup>5</sup> Az egyik a 2000. évi elnökválasztást pusztán politikai alapon eldöntő Bush kontra Gore döntés volt, amelyről Stevens bíró – akit pedig, mint említettem a győztes pártjához tartozó elnök nevezett ki – a következőket írta vitriolos különvéleményében: „Although we may never know with complete certainty the identity of the winner of this year’s Presidential election, the identity of the loser is perfectly clear. It is the Nation’s confidence in the judge as an impartial guardian of the rule of law.” (531 U.S. 98). 2010-ben, nyugdíjba vonulása előtti utolsó különvéleményében hasonlóan kellett fogalmaznia a Citizens United ügyben, amelyben a testület többsége nyilvánvalóan politikai okokból döntött a nagy korporációk korlátlan kampányhozzájárulásainak védelmében: „The Court’s ruling threatens to undermine the integrity of elected institutions across the Nation. The path it has taken to reach its outcome will, I fear, do damage to this institution.” (558 U.S. 310).

tes, kiszámítható képviseletére a kormányzás olykor szükségképpen rövid távú, és pártpolitikailag, gazdaságilag mégannyira igazolható szempontjai ellenében is. A független alkotmánybírónak tehát képesnek kell lennie elkülöníteni a 'mindennapi' pártpolitikát az alkotmányos politikától. Amit az alkotmány nem enged meg a pártpolitika számára, azt az Alkotmánybíróságnak meg kell tiltania. Egy példa a független alkotmánybíróági döntésre: az 1990-es évek elején a testület az akkori kormány erőteljes politikai nyomása ellenére sem engedte alkalmazni az egységes személyi szám már komoly összegekért kidolgozott rendszerét, mert úgy ítélte meg, hogy a kormány nem kötheti össze és nem tárolhatja az állampolgárok különböző személyes adatait. Egy ellenpélda a jelenlegi testület gyakorlatából: minden, az alkotmányosság elvei iránt elkötelezett alkotmánybírónak tudnia kell, hogy egy alkotmánymódosítás alkotmányossága csak a módosításkor hatályban volt alkotmány alapján ítéltető meg. Mégis – ahogy látni fogjuk – az új összetételű Alkotmánybíróság többsége az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének kérdésében éppen a támadott Negyedik Alaptörvénymódosítás új rendelkezése alapján döntött. Ha egy testület ilyen alapvető alkotmányossági megfontolásokat pártpolitikai okokból félretesz, akkor óhatatlanul a politika szekértolójává válik. Ez utóbbi példa, gondolom, jól rávilágít a mai „alkotmánybíráskodás” problémájára, arra, hogy a bírák pártos részrehajlásával félreteszi az alkotmánybíráskodás bevett mércéit, anélkül, hogy döntéseiből bármilyen új, alkotmányjogi érvekkel értékelhető mércét állítana a helyébe.

Összefoglalva: tanulmány a konszenzus nélküli megválasztott bírák többségbe kerülése óta eltelt időszak legfontosabb döntéseinek elemzésével azt igyekszik igazolni, hogy az új többség az esetek számottevő hányadában a kormány iránt elfogult, az alkotmányjogi szempontokat mellőző döntéseket hozott. Például az indokolásokból szinte teljesen hiányzik a korábbi magyar és más jogállami alkotmánybíráóságok joggyakorlatában megszokott arányosság vizsgálata. Az indokolásokban nem ritkák az alkotmányjogi érvelés hiányát eltakaráó olyan opportunisták kiszólások, mint, hogy a jogbiztonság sérelmét „kivételesen” nem állapítja meg a testület. Az indokolások általában hiányosak, hiányzik belőlük a precedensekre való hivatkozás, és – elsősorban az alkotmányjogi panaszok esetében – nem ritka a hatékony jogorvoslat szempontjának figyelmen kívül hagyása.

## 2. ELŐZMÉNYEK: A KONFLIKTUSKERÜLÉSTŐL A KONFRONTÁCIÓIG

Az egypárti többségűvé vált testület gyakorlatának értékeléséhez összehasonlításként érdemes röviden áttekinteni annak a 2011 nyara és 2013 tavasza közötti időszaknak néhány döntését, amikor az immár 15 fős testületben még nem voltak többségben a konszenzus nélkül megválasztott kormánypárti bírák. Ennek a korszaknak a jellemzője, hogy a már csökkentett hatáskörű Alkotmánybíróság élet-halál harcot vívott hatalma és tekintélye maradékainak megmentéséért, ugyanakkor nem kockáztathatta a további jogkör- és esetleges státuszvesztést.<sup>6</sup> Így azután nem vállalhatott nyílt konfliktusokat a kormánnyal, de persze gyengeséget sem mutathatott.

Az esetek kiválasztása során törekedtem arra, hogy az alkotmányjogi szempontból jelentős döntések mind az utóbbi egy, mind pedig a megelőző két év gyakorlatából bekerüljenek a válogatásba, így ne lehessen azt mondani, hogy csak az pártpolitikai bíráskodásra vonatkozó hipotézisemet alátámasztó döntéseket veszem figyelembe.

1. Ez a kettősség tükröződik a 61/2011. (VII. 13.) AB határozaton, amelynek kihirdetésekor ugyan már hivatalban volt az újonnan megválasztott hat bíró, de miután a döntés előkészítésében nem vettek részt, azt még csak a nyolc korábbi és a két, 2010 tavaszán választott bírótársuk jegyezte. A határozat a 2010. novemberi, az Alkotmánybíróság hatáskörét pénzügyi és költségvetési ügyekben korlátozó és a 98%-os visszamenőleges különadót a korábbi alkotmánybíróvási döntés<sup>7</sup> ellenére lehetővé tenni kívánó alkotmánymódosításokkal szemben benyújtott nagyszámú indítványt bírálta el. Az alkotmánybírák három különvélemény és három párhuzamos indokolás mellett visszautasították a módosítások tartalmi vizsgálatát, ugyanakkor – először a testület gyakorlatában – elvégezték a kifo-

<sup>6</sup> Az Alaptörvény előkészítése idején az alkotmánybírák feje felett már megjelent az a fenyegetés, hogy önállóságukat elvesztve a Kúria egyik tanácsaként működhetnek tovább. Ez a példa ismert Kirgizisztán közelmúltbeli alkotmánytörténelméből, ahol is 2010 áprilisában felfüggesztették az Akajev-érában kompromittálódott Alkotmánybíróság működését, sőt a június 27-én népszavazáson megerősített új alkotmány is csak a Legfelső Bíróság egyik tanácsaként intézményesítette újra, még ekkor is lehetővé téve a bírácoknak a parlament kétharmados szavazatával történő elmozdítását.

<sup>7</sup> A 184/2010. (X. 29.) AB határozatban a tíz alkotmánybíró – a Fidesz által jelölt és választott Bihari és Stumpf bírákkal együtt – egyhangúan alkotmányellenesnek minősítette a 98%-os különadót.

gásolt alkotmánymódosító törvények közjogi, vagyis eljárási érvényességére irányuló érdemi vizsgálatot, még ha az ezzel kapcsolatos indítványokat nem is találták megalapozottnak. A három különvéleményt nyilvánító alkotmánybíró, Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós viszont indokoltnak tartotta volna a tartalmi vizsgálatot is, és ketten közülük meg is semmisítették volna az eltérő mértékben alkotmányellenesnek tartott alkotmánymódosító rendelkezéseket. A tartalmi felülvizsgálatot elutasító többségi érvelés azon a hibás felfogáson alapult, hogy ilyen vizsgálat kizárólag egy, magát megváltoztathatatatlannak minősítő, a német alaptörvény 79. cikk (3) bekezdéséhez hasonló „örökkévalósági klauzula” esetében lenne lehetséges. Ez az érvelés nem vette figyelembe, hogy a német alkotmánybírák kifejezett alkotmányi felhatalmazás hiányában gyakorolják ezt a hatáskört, az indiai Legfelső Bíróság pedig az alkotmányban kifejezetten szereplő megváltoztathatalan rendelkezések nélkül is védi az alkotmány „alapvető szerkezetét” az azt veszélyeztető alkotmánymódosításokkal szemben.<sup>8</sup> Vagyis a kifejezett alkotmányos felhatalmazás hiánya nem jelenti azt, hogy ne lehetne ilyen hatáskör.

2. Már a 15 főszre kibővült bíróság fogadta el a bírák nyugdíjkorhatára leszállításának alkotmányossági vizsgálatáról szóló 33/2012. (VII. 17.) AB határozatot, ami fényes bizonyítéka a megválasztóikhoz maximálisan lojális új és az egyelőre még többségben lévő régi, ám a kormánnyal való konfliktusokat kerülő alkotmánybírák összecsapásának. Mint ismert, a bírák jogállásáról szóló törvény 2011. év végi módosításával a kormány elérte, hogy az addigi 70 éves nyugdíjkorhatárának 62 évre történő azonnali leszállításával egy év alatt 274 bíró – köztük számos bírósági vezető és húsz kúriai bíró – kényszernyugdíjazására került sor.<sup>9</sup> Közülük több mint százán előbb populáris akciót, majd annak 2012. január 1-jei megszűnése után alkotmányjogi panaszt nyújtottak be.

A kormány által jelölt új bírák politikai elkötelezettségének meghatározó hatását mutatja, hogy ezt a bírói függetlenséget és a visszamenőleges jogalkotás tilalmát egyaránt sértő megoldást valamennyi új alkotmánybí-

<sup>8</sup> A határozat részletes kommentárját lásd HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 2011.2. 81–98.

<sup>9</sup> 228 bírót, akik 2012. június 30-ig töltötték be a leszállított nyugdíjkorhatárt még az előző, időközben lemondott köztársasági elnök, Schmitt Pál mentett fel 2012. március 29-én, további 46 bírót pedig, akik az év végig érték el ezt a kort már utódja, Áder János, 2012. július 6-án, röviddel az AB határozat kihirdetése előtt.

ró alkotmányosnak ítélte. A döntésben részt vett tizennégy bíró közül hat „új” bíró<sup>10</sup> és Lenkovics Barnabás mint a testület régebbi tagja szavazott a törvény alkotmányosságára, és heten a régiek közül ellene. Így az elnök, Paczolay Péter szavazata döntött.<sup>11</sup> A relatív kisebbségben maradt bírák egy része – Balsai István és Dienes-Oehm Egon – azzal utasította volna el a bírák alkotmányjogi panaszát, hogy a nyugdíjkorhatár leszállítása nem érinti a bírói függetlenség elvét, mások – Szívós Mária, Lenkovics Barnabás és Szalay Péter – a nyugdíjkorhatár leszállítását alkotmányos és így az Alkotmánybíróság által nem vizsgálható szabálynak ítélték, Pokol Béla és Stumpf István alkotmánybírók viszont arra hivatkoztak, hogy a már nyugdíjba küldött panaszosok azzal, hogy a felmentésükről szóló köztársasági elnöki határozatot nem támadták meg munkaügyi bíróság előtt, nem mérítették ki a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket. (Ugyanakkor az alkotmánybírák elmulasztották megmondani, pontosan milyen törvényi rendelkezéseken alapultak volna az elnöki döntések elleni bírósági keresetek.)

Ehhez képest a hétfős többség tulajdonképpen nagyvonalúan befogadta a panaszokat, mondván, hogy azok közvetlenül a jogszabály ellen irányultak, és ilyenkor, az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdésének kivételes szabálya alapján közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló jogszabály felülvizsgálatáról lévén szó, nem szükséges kimeríteni a jogorvoslati lehetőségeket. Ugyanakkor a jogszabályi rendelkezést alaptörvényellenesnek ítéző, azt meghozatalának időpontjára visszamenőlegesen megsemmisítő – tehát az alkotmányos elveket egyébként tiszteletben tartó – alkotmánybírák is belementek abba, hogy előremutató döntésük csak azt követően szülessék meg, hogy a panaszos bírák közül azokat, akik az év első felében töltötték be a 62. életévüket már jóval előbb, de akik az év végéig érik el a korhatárt, még azokat is az alkotmánybíróvási határozat kihirdetése előtt felmentsék. Így a döntés nem volt képes jogvédelmet nyújtani a nyilvánvalóan és deklaráltan alkotmányértő módon eltávolított bíráknak, és ezzel egyszerűen nem enged-

<sup>10</sup> A hetedik új bíró, Bihari Mihály rajta kívül álló ok miatt nem vett részt a döntéshozatalban.

<sup>11</sup> Paczolay Péter a döntést követően adott interjújában meg is állapítja, hogy a továbbiakban le kell mondani a nagy horderejű ügyekben kívánatos konszenzusos döntésekről. Lásd: PACZOLAY Péter: Az Alkotmánybíróság döntései mindenkre kötelezőek. Nagy horderejű ügyekben nem remélhető konszenzusos döntés? *Népszabadság*, 2012. július 29.



ték érvényesülni az alkotmányjogi panasz legfőbb funkcióját, hogy ti. az jogorvoslatot nyújt a panaszosnak. Ráadásul ezzel, a panaszosokon nem segítő döntéssel akarva-akaratlanul hozzájárultak a hatalommegosztás egyik legfontosabb garanciája, a bírói függetlenség súlyos megsértéséhez.<sup>12</sup>

3. Az 1989-es alkotmány és az Alaptörvény egyező rendelkezései esetében a régi alkotmánybírószági gyakorlat továbbélésének, sőt ennek alapján akár az Alaptörvény módosításai felülbírálatának lehetőségét is felvető döntések sorában a legjelentősebb az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek vizsgálatáról szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozat volt.<sup>13</sup> A még csak hét konszenzus nélkül megválasztott kormánypárti bírót magában foglaló testület döntésének fontosságát jelzi, hogy közvetlenül ez vezetett a Negyedik Alaptörvény-módosításhoz,<sup>14</sup> ami ha lehet, még az Alaptörvénynél is erőteljesebb negatív visszhangot keltett európai körökben.<sup>15</sup> A kormány úgy érvelt, hogy az alig egy éves új Alaptörvény 15 oldalas átfogó módosítására az Alkotmánybíróság korábbi döntései miatt volt szükség, különös tekintettel egy 2012. év végi határozatra. Ez a döntés megalapította, hogy az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek azon részei, melyek természetüknél fogva nem átmenetiek, nem tekinthetők az alkotmány részének, és így érvénytelenek.<sup>16</sup> A döntés legfontosabb következménye, hogy a módosított Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerint „az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljá-

<sup>12</sup> A határozat részletesebb elemzését lásd HALMAI Gábor: Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül. Konfliktuskerülő és lojális alkotmánybírák a bírói függetlenségről. *Fundamentum*, 2012:2. 104–109.

<sup>13</sup> A határozat részletes elemzését lásd SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai. *Jogesetek Magyarázata*, 2013:2. 11–21.

<sup>14</sup> A módosítás részletes alkotmányjogi kritikáját lásd BÁNKUTI Miklós, DOMBOS Tamás, HALMAI Gábor, HANÁK András, KÖRTVÉLYESI Zsolt, MAJTÉNYI Balázs, PAP András László, POLGÁRI Eszter, SALÁT Orsolya, Kim Lane SCHEPPELE, SÓLYOM Péter, UITZ Renáta: Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Fundamentum*, 2013:3. 5–36.

<sup>15</sup> Lásd az Európa Tanács Velencei Bizottsága 2013. június 14–15-i plenáris ülésén, illetve az Európai Parlament 2013. július 3-i ülésén elfogadott véleményeket.

<sup>16</sup> Az AB döntés az Átmeneti rendelkezésekről megteremtette annak a lehetőségét, hogy az AB, ha közvetve is, de tartalmilag is megvizsgálja az Átmeneti rendelkezéseket mivel azok egy része megtalálható különböző sarkalatos törvényekben. Ezek egyike volt a kötelező választási regisztráció szabályairól szóló törvény. Az erre vonatkozó sarkalatos szabályokat az AB a már említett 1/2013. (I. 5.) AB határozatában alaptörvény-ellenesnek találta és meg is semmisítette.

rási követelmények tekintetében vizsgálhatta felül”, vagyis egy új alkotmány vagy a jelenlegi Alaptörvény bármely módosítása nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya.<sup>17</sup>

A döntés előzménye, hogy a magyar Országgyűlés 2011. december 30-án elfogadta az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit, amelyek számos nem átmeneti passzussal egészítették ki az új alkotmányt még annak hatálybalépése előtt.<sup>18</sup> Később, miután az ombudsman e sorok szerzőjének állampolgári kezdeményezésére kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy az Átmeneti rendelkezések nem-átmeneti szabályai nem részei az Alaptörvénynek, az Országgyűlés egy újabb módosítással deklarálta az alaptörvényi jelleget. Az Alkotmánybíróság többsége határozatában ennek ellenére, formai okból, megsemmisítette az Átmeneti rendelkezéseket. A különvéleményt jegyző Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Lenkovics Barnabás, Szalay Péter és Szívós Mária egyaránt az indítvány visszautasítása mellett érveltek, mondván, hogy az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik, és így annak felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter Thorbjørn Jaglandnak, az Európa Tanács főtítkárának 2013. március 7-én keltezett levelében akként magyarázza a módosítást, hogy az Alkotmánybíróság új hatáskört kapott az Alaptörvény és módosításai formai felülvizsgálatának lehetővé tételével, mert az Alaptörvény eddig alkotmánymódosítások vizsgálatát egyáltalán nem tette lehetővé. Az új szabályozás Navracsics szerint összhangban van az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlatával, amely sem a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, sem a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban nem bírálta felül ezt a korábbi gyakorlatát. Ezeknek az érveknek egyike sem állja meg a helyét.

<sup>18</sup> Ilyen nem átmeneti rendelkezések voltak például a következők: a) A 11. cikk (3) és (4) bekezdései, amelyek feljogosították az Országos Bírósági Hivatal elnökét, hogy bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróságot jelöljön ki, illetve a legfőbb ügyész, hogy az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróság előtti vádemelésre adjon utasítást; b) A 21. cikk (1) bekezdése, amely feljogosította az Országgyűlést az elismert egyházak megállapítására; c) 27. cikk, amely lényegében kiterjesztette az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt korlátozás megszűnése utáni időre is azon törvények tekintetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta; d) a 30. cikk, amely lehetővé tette a pénzügyi köztisztviselők felügyeletét ellátó szerv és a Magyar Nemzeti Bank összevonását; e) A 31. cikk (2) bekezdésének 2. mondata, amely szerint az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik. Ezek részletes elemzését lásd BÁNKUTI Miklós, DOMBOS Tamás, FLECK Zoltán, HALMAI Gábor, ROZSGONYI Krisztina, MAJTÉNYI Balázs, MAJTÉNYI László, POLGÁRI Eszter, SCHEPPELE, Kim Lane, SOMODY Bernadette, UITS Renáta: Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről. *Fundamentum*, 2012:1. 5–34.

<sup>19</sup> Meglepő módon Pokol Béla nem szerepel a különvéleményt írók között, ugyanakkor a 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz írott párhuzamos indoklásában világossá tette, hogy nem értett egyet a többséggel.

A nem alkotmányos szintű szabályok tartalmi vizsgálatát csak azért nem végezték el a többséget alkotó alkotmánybírák, mert az ombudsman indítványa – az ilyen tartalmú állampolgári kezdeményezés ellenére – erre nem terjedt ki. Ugyanakkor a többség a közjogi érvénytelenség indokolása során hangsúlyozza, hogy a testület felelőssége az alkotmány egységének védelme, és annak biztosítása, hogy az alkotmány szövege mindenkor világosan megállapítható legyen. Ennek biztosíthatósága érdekében kimondták: „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”<sup>20</sup> Annak ellenére, hogy az indokolás szövegéből nem derült ki pontosan, mit ért a testület „adott eseten”,<sup>21</sup> de kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság legalábbis kilátásba helyezte az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát a jövőre nézve. Ebben a tekintetben tehát a többség az alkotmány egységének védelmében világosan megváltoztatta a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban képviselt álláspontját, és ezzel nyíltan felvállalta a konfrontációt a kormánnyal.

\*

Az a körülmény, hogy az eddig említett határozatok esetében a kormány által konszenzus nélkül jelölt és megválasztott, még kisebbségben lévő alkotmánybírák nem tudtak szorosabb arányú döntéseket elérni, azal magyarázható, hogy itt is működött a lojálisként a testületbe küldeni gondolt bírák kiszámíthatatlanságának és esetleg szakmai függetlenségének jelensége, mégpedig a 2010 tavaszán megválasztott Bihari Mihály és Stumpf István esetében. Érdekes módon az említett, és a nem említett döntések többségében mindketten a régi bírákkal szavaztak. A még tíz fős Alkotmánybíróságban mind a ketten alkotmány-, illetve alaptörvény-elle-

<sup>20</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2013/1, 2, 29.

<sup>21</sup> A kritériumok bizonytalanságának kritikájára lásd HANÁK András: Sötétség délben: az alkotmányosság alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, 2013:1. 68–70.

nesnek minősítették a kormány számára fontos jogszabályokat, így a 98%-os visszamenőleges különadót, a kormánytisztviselők, illetve a köztisztviselők indokolás nélküli felmentéséről szólóakat,<sup>22</sup> a hajléktalanok kriminalizálását, és a már említett választási regisztrációt.<sup>23</sup> Sőt a választási regisztrációt alaptörvény-ellenesnek nyilvánító határozatnak Stumpf István, a Átmeneti rendelkezéseket megsemmisítőnek pedig Bihari Mihály volt az előadó bírāja.

Stumpf véleményeinek tartalma miatt még a 2013. februári Bihari-Salamon váltás után sem kellett volna többségbe kerülnie a konszenzus nélkül megválasztott bírácnak, ez azonban egy-egy „régi” bíró átszavazása folytán előfordult. Ez történt például a 3076/2013. (III. 27.) AB határozat esetében, ahol Paczolay Péter elnök szavazott az új bírakkal, és így 8:7 arányban elutasították a Legfelsőbb Bíróság 2009-ben hat évre kinevezett elnök-helyettesének alkotmányjogi panaszát, aki a bírósági szervezeti törvény azon részének visszamenőleges hatályú megsemmisítését indítványozta, mely szerint a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik. A mandátumának lejártát közvetlenül megelőzően megfogalmazott különvéleményében Holló András – akihez Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Lévay Miklós és Stumpf István is csatlakozott – úgy érvelt, hogy a legfőbb bíró helyettese megbízatásának törvényi úton történt visszamenőleges megszüntetése sértette a jogállamiság elvét.

A 2013 áprilisa utáni alkotmánybíróági gyakorlat néhány fontos döntését két témakör köré csoportosítva tárgyalom. Az egyik az alkotmány legfőbb elvei, mint a jogállamiság és a hatalommegosztás elve, a másik az alapjogok érvényesülése, korlátozása. Ehhez a kategorizáláshoz kívánok két megjegyzést. Az egyik, hogy az alkotmányosság elvei kapcsán ebben az időszakban már másként értelmezendők, mint az alkotmánybíráskodás megelőző több mint két évtizedében, a másik, hogy persze a két téma különválasztása viszonylagos, hiszen az első csoportba tartozó ügyek is számos alapjogi kérdést érintenek.

<sup>22</sup> Vö. 8/2011. (II. 18.) AB határozat, illetve 29/2011. (IV. 7.) határozat.

<sup>23</sup> A bírák nyugdíjkorhatárának alkotmányellenes leszállításáról szóló, ismertetett 61/2011. (VII. 13.) AB határozat meghozatalában Bihari Mihály nem vett részt, Stumpf István pedig a többséggel együtt szavazott, vagyis az alkotmánymódosítás formai vizsgálatát támogatta, a tartalmat azonban nem.

### 3. AZ ALKOTMÁNY FŐBB ELVEI

1. A Holló András helyett megválasztott Juhász Imrét soraiban tudó testület első fontos döntése az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányossági vizsgálatáról szóló 12/2013. (V. 24.) AB határozat, aminek tétje, vajon az Alkotmánybíróság ki tudja-e, illetve akarja-e kényszeríteni az Alaptörvény egységét az azt számos ponton sértő Negyedik Alaptörvényt módosítás ellenében. Az eljárást – akárcsak az Átmeneti rendelkezéseket – ismét az alapjogi biztos kezdeményezte. Indítványa részben formai, részben pedig tartalmi alapon támadta a módosítást, mindkettőt közjogi érvénytelenségnek nevezve, nyilván, hogy ezzel megfeleljen az Alaptörvény módosítása tartalmi felülvizsgálatára vonatkozó, éppen a Negyedik módosítás által bevezetett tilalomnak. Az ombudsman szempontja nyilván az volt – amit indítványa bevezetőjében meg is fogalmazott –, hogy miután a köztársasági elnök nem támadta meg a módosítást előzetes normakontrollal, így az utólagos normakontroll során a már hatályba lépett módosító rendelkezéseket is figyelembe kell venni. Ugyanakkor – ahogy arra Bragyova András különvéleményében kitért – egy alkotmánymódosítást csak az elfogadásakor hatályos alkotmányos rendelkezések alapján lehet felülvizsgálni, az alkotmányellenesnek gondolt új passzusok alapján önellentmondó, hiszen érvénytelen szabályra jogi érvelés nem alapozható. Az alapjogi biztos formai kifogása az volt, hogy a módosítás részletes vitájának lezárását követően az Alkotmányügyi Bizottság további módosító javaslatokat nyújtott be, amelyek vitájára már nem került sor. Ez az eljárás, bár formálisan megfelelt a Házzsabálynak, de sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállam követelményét, ami megkövetelte volna a vitát ezekről az utóbb benyújtott indítványokról is. Indítványának a módosítás tartalmára vonatkozó részében az ombudsman úgy érvelt, hogy a módosítás belső koherenciazavart eredményez az Alaptörvényen belül, például azért, mert ellentétes az Alkotmánybíróságnak más rendelkezései alapján meghozott rendelkezéseivel – ahogy az a Negyedik módosítás több rendelkezése kapcsán felmerül –, akkor az szintén közjogi érvénytelenséget okoz.

Az Alkotmánybíróság többsége a formai érvénytelenség érvét nem találta megalapozottnak, így az indítványt ebben a tekintetben elutasította. Ugyanakkor az indítvány tartalmi vizsgálatra vonatkozó részét a többség

úgy értelmezte, mint ami a módosításnak az Alaptörvény más rendelkezéseivel és a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal való tartalmi összevetésére irányul, amelyre a többség szerint a testületnek nincs – és sohasem volt – hatásköre, ezért az indítványnak ezt a részét visszautasították.

A határozathoz a „régí” alkotmánybírák közül Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós, valamint Stumpf István fűzött különvéleményt. Bragyova András – már hivatkozott véleményében – miközben formailag az indítvány visszautasítása mellett érvel, érdemben az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom azonosítása miatt kritizálja a többségi álláspontot. Felfogása szerint a Negyedik módosítást megelőzően nem volt zárva az Alaptörvény módosításainak tartalmi szabályokba ütközés miatti felülvizsgálata. Ebből (is) következően a Negyedik módosítás alkotmányosságának mércéje az Alaptörvénynek a módosítás elfogadásának pillanatában érvényes állapota. Kiss László különvéleményében amellett érvel, hogy az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az indítvánnyal támadott alaptörvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét. Álláspontja szerint a többségi döntés, azzal, hogy valójában elismerte az Országgyűlés egyedüli és meghatározó szerepét az Alaptörvény módosításában, gyakorlatilag feladta az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésében biztosított, mindenkre kötelező végső alkotmányértelmezési monopóliumát. Ha egy Alaptörvény-módosítás – mint az a konkrét ügyben történt – az Alkotmánybíróság korábbi döntéseivel ellentétes tartalmat hordoz, akkor az nem felel meg a jogállamiság és a hatalom-megosztás alkotmányos követelményeinek. Stumpf István szintén különvéleményt fűzött a többségi döntéshez, amelynek az alkotmányossági felülvizsgálat mércéjére és a módosítás tartalmi felülvizsgálhatóságára vonatkozó részeihez Lévay Miklós is csatlakozott. Bragyovához hasonlóan Stumpf is fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy egy Alaptörvény-módosítás nem határozhatja meg azt, hogy saját magának az Alaptörvénnyel való összhangját milyen szempontok alapján lehet felülvizsgálni. Ennek alapján arra a következtetésre jut, hogy a Negyedik módosítás felülvizsgálatát az Alaptörvénynek a módosítás előtti rendelkezései és az erre épülő alkotmánybíróági gyakorlat alapján érdemben kellett volna elvégezni.

Az indítványok el-, illetve visszautasítása mellett a többség egyetlen, az indokolásban szereplő „megjegyzéssel” utalt arra, mi várható a jövőben a testülettől a Negyedik Alaptörvény-módosítás nyomán meghozandó kü-

lön törvények vizsgálatakor részben a nemzetközi jogi elvek, részben saját korábbi gyakorlata érvényesítése terén. Eszerint ezeknek a felülvizsgálatoknak a során nem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből a mindenkorai törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából is következnek. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságának esetleges vizsgálata során az Alkotmánybíróság el fogja végezni a vonatkozó alaptörvényi rendelkezések értelmezését, amelyeknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségei, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai, az azokban megjelenő alapvető elvek és értékek ugyanis olyan egységes rendszert képeznek, mely sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül. Ezt a pusztán elvi megállapítást is ellenezték párhuzamos indokolásaikban Juhász Imre, Pokol Béla és Salamon László alkotmánybírák.

2. A régi és az új kormány közötti eminensen politikai vitakérdésről, a 2006. őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szól az úgynevezett semmisségi törvény alkotmányossági vizsgálatát tárgyaló 24/2013. (X. 4.) AB határozat, amelyben csak a 2010 előtt nem Fidesz támogatással választott bírák, Bragyova András, Kiss László és Lévy Miklós fogalmaztak meg különvéleményt a komoly alkotmányjogi érvelést nélkülöző többségi döntéssel szemben. A kifogásolt törvény semmisnek nyilvánította a 2006. szeptember 18. és október 24. közötti tömegoszlatásokhoz kapcsolódóan elkövetett bűncselekmények (hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, illetve garázdaság) miatti elítéléseket, amennyiben az elítélés alapját kizárólag rendőri jelentés, illetve rendőri tanúvallomás képezte.

Ez ellen nyújtott be egyedi normakontrollra irányuló kezdeményezést húszt, ezekben az ügyekben eljáró bíró. Az indítványozó bírák az Alaptörvényben deklarált jogállamiság sérelmét több szempontból – a jogerő áttörése, bizonytalan fogalmak használata és az ebből eredő ellentmondások, a kellő felkészülési idő hiánya miatt – kifogásolták. Ezen túlmenően az in-

dítványozók a törvény alaptörvény-ellenességét – a hatalommegosztás elvéből kiindulva – a bírói függetlenség elvének, valamint az ügyészség alaptörvénybeli jogainak sérelme miatt is állították. Az indítványozó bírák a törvény előtti egyenlőség sérelmeként értékelték azt, hogy a törvény különbséget tesz a bizonyítási eszközök között azzal, hogy kizárólag a rendőri jelentésre vagy rendőri tanúvallomásra alapított elítélések esetében mondja ki a semmisséget. Végül, az indítványozók az emberi méltósághoz, a tisztességes eljáráshoz és a jóhírnévhez való jogok sérelmét is állították arra hivatkozással, hogy az ún. „rendőrtanúk” vallomásainak minden vizsgálat nélküli egységes kirekesztése az eljárásokból és a „hazugság vélelme” sérti a bírósági eljárásban közreműködő – és áttételesen minden – rendőr alaptörvénybeli hivatkozott jogát.

Az Alkotmánybíróság többségi indokolása azt állítja, hogy mostani álláspontja a testületnek a korábban alkotott semmisségi törvényekkel összefüggésben kialakított felfogását követte, amikor abból indult ki, hogy a törvényhozónak jogában áll politikai céljai megvalósítása érdekében az „igazságtételi” célú jogalkotás. A többség megállapította azt is, hogy a jogerő olyan áttörése, amely kizárólag az elítéltek javára történt, nem sérti a jogállamiság követelményét. A testület szerint a jogalkotó a hatalmi ágak megosztásának, illetve a bíró függetlenségnek az elvét sem sértette meg azzal, hogy a törvény erejénél fogva semmissé nyilvánította azok elítélését, akiket a 2006. őszi tüntetésekhez kötődő eljárásokban ítélték el. Bár az Országgyűlés a bíróságokra feladatot rótt, de ezzel nem csorbította azok Alaptörvényben biztosított függetlenségét, önállóságát. Bizonyos esetekben „mértányolható körülmények”-re figyelemmel mérlegelést is lehetővé tett, a döntések ellen pedig jogorvoslatot biztosított. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá: az, hogy a semmisségi törvény a csak a rendőri jelentésre, illetve rendőri tanúvallomásra alapított elítéléseket kívánta jóvátételben részesíteni, nem jelenti a jóhírnév sérelmét, csupán behatárolja a semmisséggel érintett ügyek csoportját, ideértve az aggálytalan rendőri intézkedések eseteit is.

Lévay Miklós különvéleményében – melyhez Bragyova András és Kiss László is csatlakozott – világossá teszi, hogy hamis a többségnek a korábbi semmisségi törvényekre való hivatkozása, hiszen azok olyan ítéletekre vonatkoztak, amelyeket diktatórikus kormányzás alatt álló országban, illetve nem jogállamban, függetlenségében korlátozott bíróság, a tisztességes el-



járás követelményeit mellőzve hozta, ahol a jogszabályok és a joggyakorlat nem felelt meg sem az akkor hatályos alkotmánynak, sem az elfogadott nemzetközi szerződéseknek. A különvélemény szerint a vizsgált semmisségi törvény nem felel meg a jogbiztonság, a hatalommegosztás, valamint a bírói függetlenség Alaptörvényben meghatározott elvének. A törvény hatálya alá eső ügyek körére vonatkozóan a jogalkotó meghatározott bizonyítékok (rendőri jelentés, rendőri tanúvallomás) törvény általi kirekesztésével elvonja a bíróság döntési kompetenciáját, amely sérti a hatalommegosztás, valamint a bírói függetlenség elvét. Azzal, hogy a jogalkotó általánosságban maga végzi el az általa „nem megfelelőnek” tartott bizonyítékok mérlegelését, a legérzékenyebb ponton kezdi ki a bírói függetlenség elvét, mégpedig a bizonyítékok szabad mérlegelése körében. A törvény emellett bizonytalan és eltérő jogértelmezést generáló rendelkezéseket tartalmaz, amely nem jelent kellően egyértelmű iránymutatást a bíróság számára a törvényben meghatározott feltételek vizsgálatához és a döntés meghozatalához. Orientációs pontok nélküli önkényes jogalkalmazást tesz lehetővé a „méltányolható körülményekre” történő hivatkozás, amely lényegében bármilyen bizonyíték fennállása mellett megállapított bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével összefüggésben lehetővé teszi a semmisség kimondását. Kiszámíthatatlan keretek között, indokolási kötelezettség nélkül vonja el a törvény az ügyész döntési jogkörét is, amikor a vádemelés elhalasztásáról szóló döntést a bíróság jogkörébe utalja, amely viszont arról valójában a bizonyítékok ismeretének hiányában kényszerül dönten. A különvélemény szerint a törvényhozó nem adta kellő indokát annak sem, hogy ha a terhelt javára kivételesen szükségesnek is tartotta a jogerős döntések felülvizsgálatát, azt miért nem az eljárási szabályok szerint irányadó rendkívüli perorvoslati eljárás lefolytatása mellett rendelte el. A helytelen bírói döntést illetően rendelkezésre áll az eljárási szabályok mentén jogorvoslat, amelyet mind az ügyészség, mind a terhelt és védője kezdeményezhet. További megoldás lehetett volna a politikai akarat és a jogi szempontok közvetítését egyidejűleg szolgáló hagyományos eszköz, a közkegyelem, ahogyan a többségi határozat külföldi jogi megoldásait bemutató fejezete is utal rá. Mindezekre tekintettel a különvélemény szerint a törvény alaptörvény-ellenes, ezért azt a hatályba lépésének napjára visszaható hatállyal meg kellett volna semmisíteni.

#### 4. AZ ALAPJOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE, KORLÁTOZÁSA

1. Az új többségnek a véleményszabadsággal kapcsolatos felfogása jelentős módosulását tükrözi a 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, amely Büntető Törvénykönyv nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűnei tagadása elnevezésű tényállásának alkotmányossági vizsgálatát végezte el egy bírói konkrét normakontroll-indítvány nyomán. A többségi felfogás módosulása különösen szembetűnő, ha azt az önkényuralmi jelképek használatának alkotmányosságával kapcsolatos, korábban elemzett 4/2013. (II. 21.) AB határozattal vetjük össze. De hogy nem annyira a véleményszabadsággal összefüggő konzervatív felfogás többségbe kerüléséről, sokkal inkább politikai természetű döntésről van szó mind a mostani többség, mind a korábbi kisebbség részéről, azt jelzi, hogy mint ahogy 2013 februárjában sem általában a önkényuralmi jelképek, hanem csak az ötágú vöröscsillag volt a vizsgálat tárgya, úgy a júniusi döntés sem mindkét önkényuralmi rendszer-típus, hanem csak a kommunizmus bűneinek tagadásáról szól. Ráadásul a júniusi többség álláspontját politikai-ideológiai mezőbe helyezi a tény, hogy az utóbb vizsgált tényállási elemet a jelenlegi kormány tette a törvény részévé, hiszen a Büntető Törvénykönyv 269/C. §-ának az előző kormány által javasolt tényállása még csak a Holokausztagadását tilalmazta,<sup>24</sup> és ennek az Orbán-kormány idején történt módosítása egészítette azt ki a kommunista rendszerek bűnei nyilvános tagadásának szankcionálásával.<sup>25</sup> Ahogy Kovács Péter és Bragyova András – két eltérő ideológiai politikai párt által jelölt alkotmánybírók – egymással egyetértve a határozathoz fűzött különvéleményükben megállapítják: a náciizmus és a kommunizmus együtt kezelése jogi szempontból nem elfogadható, és ellentétes az EJEB gyakorlatával is. Ez tulajdonképpen egy ideológiai álláspont törvénybe foglalását jelenti, ami hátrányos helyzetbe hozza a más állásponton lévő vádlottakat, ahogy azt az indítványozó is állítja.

Az eljárást kezdeményező bíró ugyanis az előtte folyamatban lévő per kapcsán a törvényi tényállás túlságosan „széles”, vagyis a jogállamiság részét képező jogbiztonságot, és a véleményszabadságot sértő voltát kifogásolta az 1956-os forradalom és szabadságharc leverésében, majd azt a kö-

<sup>24</sup> 2010. évi XXXVI. törvény, elfogadva az Országgyűlés 2010. február 22-i ülésnapján.

<sup>25</sup> 2010. évi LVI. törvény, elfogadva az Országgyűlés 2010. június 8-i ülésnapján.

vető megkorlátsban utasítást adó vezetőként érintettek vonatkozásában. Álláspontja szerint e személyek esetében a szóban forgó törvényi tényállásban rögzített „kommunizmus bűneinek” elismerése, avagy azok nem „jelentéktelen színben való feltüntetése”, éppen a saját felelősségük elismerését jelentené, amire jogilag nem kötelezhetőek, hiszen akkor bűncselekménnyel vádolnák saját magukat, ezért rájuk ez a tényállás alkotmányosan nem alkalmazható. A többséget alkotó alkotmánybírák viszont nem a tényállás megfogalmazásának arányosságát vizsgálták a konkrét eset kapcsán, hanem sokkal inkább kizárólag a szabályozás legitim célját vizsgálták: egyrészt az áldozatok és a velük közösséget vállaló, a demokratikus értékek mellett elkötelezett állampolgárok méltóságát, másrészt a demokratikus eszme megkérdőjelezésére alkalmas megnyilvánulások elleni fellépést, harmadrészt a köznyugalom védelmét. Kicsit olyan ez az eljárás, mintha a stasbourgi bíróság egy alapjogkorlátozás elfogadásakor a szokásos három lépcsős mérlegelés során megelégedne az első két kérdésre (a törvény általi szabályozás és a legitim cél) adandó igenlő válasszal, és egyáltalán nem vizsgálná, vajon a korlátozás nem lépi-e túl a cél eléréséhez egy demokratikus társadalomban szükséges mértéket. Egyébként az arányosság vizsgálata mintha kikerült volna az új testület eszköztárából, annak ellenére, hogy azt – az 1989-es alkotmánnyal ellentétben – az Alaptörvény kifejezetten tartalmazza, mint a korlátozás mércéjét. Ez a jelenség is a szakmai alkotmányjogi szempontok háttérbe szorulására utal.

A három különvéleményt megfogalmazó Bragyova András, Kovács Péter és Lévay Miklós egyetért abban, hogy a kifogásolt tényállás megfogalmazása nem felel meg az Alaptörvénynek, az szükségtelenül korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát (Bragyova és Kovács), illetve sérti a jogállamiság elvét (Lévay). Lévay Miklós különvéleménye külön kitér a júniusi és a februári többségi álláspont feloldhatatlan ellentmondására, ami nehezen magyarázható mással, mint politikai-ideológiai elfogultsággal: miközben a vörös csillag használatának tilalma kapcsán a többséget alkotó alkotmánybírák a bizonytalan megfogalmazású tényállás átalakítását a törvényalkotóra bízták a rendelkezés *pro futuro* megsemmisítésével, a kommunista bűnök tagadása büntetésének hasonlóan nehezen értelmezhető szövegét maguk próbálták meg magyarázni, nemhogy a megsemmisítés, de még az alkotmányos követelmény megfogalmazásának lehetőségével sem élve.

2. Egyebek között ugyancsak a véleménynyilvánítás, ezenkívül a vállalkozás szabadságának, valamint a jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét kifogásolták azok a panaszosok, akik számára a közúti közlekedésről szóló törvény és végrehajtási kormányrendeletének módosítása megtiltotta egyes, korábban kihelyezett reklámtáblák elhelyezését, részben méretük, részben a közúthoz képest elfoglalt helyük alapján. A korábbi szabályozáshoz képest a reklámtáblák kihelyezésére a törvénymódosítás generális tilalmat rendelt el, illetve megtiltotta az úttest felé benyúló lámpaoszlopokon elhelyezett kisebb méretű táblák további kinnmaradását. Ezek eltávolítására a hatálybalépéstől számított szűk két hónap állt a tulajdonosok rendelkezésére.

A testület többsége – nem látván semmilyen alaptörvény-ellenességet – a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozattal elutasította az alkotmányjogi panaszokat. Ezzel szemben a Bragyova András által megfogalmazott különvélemény – melyhez négy konszenzussal megválasztott bíró, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós és Paczolay Péter csatlakozott – a támadott rendelkezéseket több okból is alkotmányellenesnek ítélte és hatálybalépésükre visszamenőleges megsemmisítésüket tartotta volna helyesnek. A különvélemény szerint a korlátozások teljességgel szükségtelenek, azok alkotmányos célja nem ismerhető fel, sőt ilyen célt maga a törvény sem tüntet fel. Ha igaz, hogy a közutak mentén elhelyezett reklámtáblák eltérnek a közlekedők figyelmét – érvel Bragyova –, akkor ez minden, a közlekedők látóterébe eső reklámtáblára megkülönböztetés nélkül igaz, függetlenül attól, hogy hol található. Ugyanakkor a törvény egyes táblák kihelyezését megtiltja, az úttesten közlekedő járműveken elhelyezettek viszont nem, jóllehet azok az úttest mellett elhelyezetteknek sokkal inkább zavaróak lehetnek. A többségi indokolás minden alkotmányjogi megfontolást nélkülöző jellegére utal, hogy az maga is elismeri: a törvénymódosítás hatálybalépése időpontjának meghatározása több tekintetben sem felelt meg a jogállamiság követelményeinek, mégis arra a következtetésre jut, hogy „a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelmét az Alkotmánybíróság az említett agályok ellenére kivételesen” (?) nem állapítja meg.

3. Ugyancsak semmiféle alkotmányjogi érvelés nem található a 3036/2014. (III. 13.) AB végzés többségi indokolásában, melyet a konszenzus nélkül megválasztott új bírák jegyeztek Lenkovics Barnabássaliegészülve, szemben a különvéleményt nyilvánító „rég” bírákkal, akikhez

ezúttal is Stumpf István csatlakozott. A 8:7 arányú döntés visszautasította azt az alkotmányjogi panaszt, amelyet egy országgyűlési képviselő-jelölt meghatalmazottja nyújtott be egy kúriai végzés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozva. A panaszos kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló, előző pontban tárgyalt kormányrendeletnek azt a kiegészítését, amely a korlátozást kiterjesztette a választási eljárásról szóló törvény szerinti plakátokra is.

A Kúria végzésében helybenhagyta a Nemzeti Választási Bizottság határozatát, mely az indítványozó választási plakátjának elhelyezésével összefüggésben jogsértést állapított meg. A panaszos szerint mind a kúriai ítélet, mind pedig az alapjául szolgáló kormányrendelet sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánításhoz való jogát, az utóbbi azért, mert az törvénynél alacsonyabb szintű jogszabállyal a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá vonta a reklámtábla, reklámhordozó és egyéb reklám célú berendezés fogalmát.

A többség ahhoz sem vette a fáradságot, hogy alkotmányjogilag érveljen a kifogásolt szabályozás mellett, ehelyett azt a lehető legegyszerűbb utat választotta, hogy minden alap nélkül kijelentette: „az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegére, illetőleg arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az alaptörvény megjelölt rendelkezésével.” Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett indítványszöveg alapján mindenki könnyen meggyőződhet arról, hogy egyik állítás sem állja meg a helyét, ahogy arra mind a Paczoly Péter, mind pedig a Stumpf István által jegyzett különvélemény helyesen rámutat.<sup>26</sup> Az Alaptörvény sérelmével kapcsolatban az indítvány az 1/2013. (I. 7.) AB határozatra hivatkozva kifejti, hogy a választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok a véleménynyilvání-

<sup>26</sup> Paczoly különvéleményéhez Balogh, Bragyova, Kiss, Kovács, Lévay és Stumpf bírák, Stumpféhez Bragyova, Kiss, Kovács és Paczoly csatlakoztak. Feltehetően a két különvélemény születésének az a magyarázata, hogy a különvéleményt írók demonstrálni szerették volna az egységüket azzal, hogy hangsúlyozzák több okból is alkotmányellenes a szabályozás, és ennek kiküszöbölésére több megoldás is adódott volna. Míg Stumpf-féle különvélemény szerint a rendes bírónak kellett volna elvégeznie a normakontrollt, félretéve a rendeleti szabályt, addig Paczoly véleménye amellet érvel, hogy ezt az Alkotmánybíróságnak kellett volna megtennie, és ezért kellett volna megsemmisíteni a rendeleti szintű szabályozást. Talán a rendes bírói normakontrollal nem tudott azonosulni Balogh Elemér, ezért nem csatlakozott Stumpf különvéleményéhez.

tás jogának korlátozását jelentik. Ugyanakkor – érvel a panaszos – az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdése szerint „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”, és mivel a választási plakát elhelyezésének egyes helyeken való megtiltása a véleménynyilvánításhoz való jogot közvetlenül korlátozza, így arra csak törvényben kerülhet sor. Ehhez képest – szól az indítványozói és a vele azonosuló különvéleményi érvelés – a reklámtáblákra vonatkozó törvényi tilalmat, kifejezetten a kifogásolt kormányrendelet terjesztette ki a választási plakátokra.

Másrészt a panasz és ennek nyomán a különvélemény azt is állítja, hogy a bírói döntés azért is megsemmisítendő, mert az az Alaptörvénnyel ellentétesen értelmezi a választási eljárási törvényt. A kisebbségben maradt alkotmánybírák szerint kizárólag az az értelmezés lett volna összhangban az Alaptörvénnyel a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló IX. cikk (1) bekezdésével, amely a törvényi szabályozást zártnak tekinti, vagyis ha a plakát elhelyezése nem sérti a választási eljárási törvényt, akkor az jogszerű.

## 5. A PARLAMENTI ÉS A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSI RENDSZER

1. 2014. április 6-án az országgyűlési választásokról szóló szabályok tisztességtelen manipulációjának köszönhetően a Fidesz ismét megszerezte a parlamenti mandátumok kétharmadát. A választások tisztességtelen voltát nem egyszerűen a vesztes ellenzéki pártok, hanem az EBESZ nemzetközi választási megfigyelési missziójának következtetései állapították meg a következő, szokatlanul kemény szavakkal:

„A nagyobbik kormánypárt aránytalan előnyt élvezett a korlátozó kampányszabályzás, a média politikai részrehajlása és a kormányzati és párttevékenységeket összemossó kampánytevékenységek révén. A választásokat szabályozó jogi kereteket az utóbbi években jelentősen megváltoztatták. Noha voltak üdvözlendő változások, számos törvénymódosítás negatív hatást gyakorolt a választási folyamatra, többek között fontos fékeket és ellensúlyokat számolt fel. Új Alaptörvény és számos sarkalatos törvény, többek között a választásokra vonatkozó jogszabály került elfogadásra olyan eljárással, amely megke-

rülte a társadalmi egyeztetésre és vitára vonatkozó követelményt. Mindez megrendítette a reformfolyamatba vetett bizalmat és annak támogatottságát.

A jogszabályi módosítások értelmében 386-ról 199-re csökkent az országgyűlési képviselőhelyek száma, ami szükségessé tette a szavazókerületek határainak megváltoztatását. Ugyan az egységesebb méretű szavazókerületekre vonatkozó követelmény üdvözlendő, a választókerületek határainak átrajzolásához szükséges kétharmados parlamenti többség megnehezítheti a határok jövőbeni megváltoztatását. Az EBESZ/ODIHR missziónak nyilatkozó számos megkérdezett és nemzetközi szervezet nehezményezte az átláthatóság, a függetlenség és a konzultáció hiányát a szavazókerületi határok újrajrészolásának folyamatában, továbbá számos feltételezés szerint »gerry-mandering« történt.

A választási rendszer számos elemét módosították, többek között az arra vonatkozó rendelkezéseket, hogy a győztes jelöltek többlétszavasát minden választókerületben át kell adni a nemzeti, arányos rendszerben induló pártoknak. Ezen változtatás eredményeképp hat további mandátumot kapott a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség (Fidesz), valamint a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP).<sup>27</sup>

Ehhez hozzátehetjük, hogy a választói akarat egyoldalú befolyásolása a kormány részéről, ami szinte lehetetlenné tette a reális választói döntéshozatalt, nem korlátozódott a kampányidőszakra. Ez az eltorzított politikai nyilvánosság jellemezte az elmúlt négyéves ciklust. És ez a jelenség független attól, hogy az ellenzéknek volt-e valódi politikai üzenete.

Félreértés ne essék, az eddigi kormánypárt (láthatatlan koalíciós partnerével) e machinációk nélkül is megnyerte volna választást, de ezek nélkül ma nem lenne alkotmányozó többsége, nem tudna minden sarkalatos törvényt egymaga elfogadni, és nem tudna hamarosan újabb négy megüresedő alkotmánybírói helyet ellenzéki támogatás nélkül betölteni, immáron tizenkettőre növelve a testület konszenzus nélküli tagjainak számát. Ezek a már ma is többségben lévő kormányhű alkotmánybírák azzal

<sup>27</sup> Magyarország. Országgyűlési választások, 2014. április 6. Az EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió zárójelentése. <http://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/122210?download=true>.

hálálták meg megbízójuk bizalmát, hogy május 6-án a végső pecsétet is rátették a Fidesz választási győzelmére, elutasítva a választások egyenlőségét firtató indítványt. Ennek a döntésnek már nem egyszerűen a választások tisztességes volta, hanem azok alkotmányossága volt a tétje, és két – nem Fidesz által jelölt – korábbi alkotmánybíró úgy foglalt állást, hogy a kormánypárt által bevezett új választási rendszer egyik eleme, a győztes-kompenzáció ellentétes a Fidesz saját maga által, szintén konszenzus nélkül alkotott Alaptörvénnyel.

A továbbiakban először áttekintem, hogy a Fidesz-barát jogszabályi környezet – a „lejtős pálya”, ahogy az EBESZ fogalmazott – mennyiben befolyásolta az eredményt, majd szólok az alkotmányossági kifogásokról.

Ahogy említettem, az ellenzék nem az új választási rendszer miatt veszítette el a választást, de a Fidesz kétharmados győzelme egyértelműen az általuk kialakított politikai és jogi környezet eredménye. Ezek a praktikák nem a kétharmadhoz végülis szükséges egy, hanem több mint egy tucat mandátumot hoztak a Fidesznek. Ezeknek az elorozott mandátumoknak egy részét pontosan számszerűsíteni lehet. Ahogy az EBESZ/ODIHR jelentés is megállapította, a győztes-kompenzáció a Fidesz listára jutó 764 702 további szavazat révén hat mandátum pluszt jelentett (ebből hármat az Összefogástól, kettőt a Jobbiktól, egyet pedig az LMP-től vettek el). A magyarországi lakhellyel nem rendelkező határon túliak választójoga további egy plusz mandátumot eredményezett, és a rendszer aránytalanságának növelése is több parlamenti helyet biztosított. Ennek a korábban is létező aránytalanságnak a méretei olyan radikálisan felerősödtek, hogy például egy LMP-s mandátum elnyeréséhez idén több mint háromszor annyi szavazatra volt szükség, mint egy Fidesz mandátumhoz. Ez az arány 2010-ben nem érte el a kétszerest. (De az Összefogással szemben is több mint kétszeres, a Jobbikkal szemben pedig 2,6-szoros az arány, ami 2010-ben „csak” 1,70, illetve 1,73 volt.) És emlékezzünk vissza, 2010-ben még 53%-os listás eredmény és a 176 egyéni képviselői mandátumból 173 megnyerése kellett a Fidesznek a kétharmados mandátum-arányhoz. 2014-ben ehhez már elég volt a listás szavazatok 44,5%-a (ami az összes választópolgár 27 százalékának támogatását jelentette), és az egyéni választókerületekben szerzett 44 százaléknyi szavazattal a 106 egyéni mandátum közül 96, vagyis 91% megszerzése. Ugyanakkor a másik három parlamenti párt-ra leadott 51 százaléknyi listás szavazat mindössze a képviselői helyek



33%-át eredményezte. Az aránytalanság egy bizonyos mértékén felül már felmerül a választójog egyenlőségének kérdése. Azt gondolom, a mostani magyar rendszer elérte ezt a mértéket. És itt nem érv, hogy az angol rendszer ennél is aránytalanabb, mert azt a választási rendszert több mint 100 éve konszenzus övezi, ezt pedig önkényesen, az ellenzék bevonása nélkül alakították ki.

Sokkal nehezebb számszerűsíteni a választókerületek egyoldalú, és a kormánypártok számára kedvező átrajzolásának, az úgynevezett *gerrymandering*-nek a hatásait, de bizonyos, hogy ez is hozott néhány mandátumot a Fidesznek. Ennek kapcsán nyilvánvaló, hogy a kormánypártok a saját maguk által 2011-ben meghatározott szabályokat sem tartották be. Akkor ugyanis azt tették a törvénybe, hogy a választásokat megelőző év első napjától kezdve, vagyis 2013. január 1-je után már nem nyúlhatnak a választókerületek beosztásához. 2013-ban kétszer változtattak, és ehhez még csak a tilalmi szabályt sem módosították, mindössze annyit mondtak, hogy erre a választásra a tilalom nem vonatkozik. És az is tény, hogy a beosztás több helyen sérti a törvénynek azt az elvét, hogy a választókerületeknek egybefüggőeknek kell lenniük.

Ugyancsak nehéz mérni a lakóhellyel nem rendelkező új állampolgárok és a rezidens, de külföldön tartózkodók eltérő szavazási szabályainak hatását. Annyi bizonyos, hogy az előbbiek számára – akiknek 95,5%-a (egészen egykori Hazafias Népfront-os, vagy mai észak-koreai eredmény!) a Fideszre szavazott – a törvény minden könnyítést tartalmazott a regisztrációtól a gyakran az Erdélyi Nemzeti Tanács által szervezett nyilvános levélben szavazáson, illetve annak egyáltalán nem biztonságos Magyarországra szállításáig. Ezzel szemben a feltehetően a kormánnyal szemben kritikusabb magyarországi lakóhellyel rendelkezőket minden eszközzel el kívánták téríteni a szavazástól, ami sikerült is, hiszen a két, nagyjából egyaránt félmillió populáció tagjai közül az utóbbiak közül a szavazók aránya kb. egynegyede volt az előbbieknek. Azt elrettentés kezdődött a regisztráció jelentős megnehezítésével, amelynek eredményeként a rezidensek közül mindössze mintegy harmicezer regisztrált, míg a lakóhellyel nem rendelkező közül közel kétszázezer. A nehezítés folytatódott a levélben szavazás lehetőségének hiányával, és ezzel komoly utazási terhekkel, végül befejeződött a személynazonosítás törvényellenes követelményeivel. Ez utóbbi sok megjelent regisztrált szavazó elutasításához vezetett, ahogy azt a New York-i konzu-

látuson személyesen megtapasztalhattam. A saját szemem előtt tagadták meg két olyan, a nyilvántartásban szereplő választópolgárnak a szavazást, akik érvényes laccímkarttyával és amerikai fényképes jogosítvánnyal, és egyikük még egy néhány napja lejárt magyar vezetési engedéllyel is igazolta magát. A külképviseleti szavazatszedő bizottság képviselője egy, az NVI által kizárólag számukra készített útmutató alapján követelt érvényes magyar személyazonosító igazolványt, annak ellenére, hogy a választási eljárási törvény csak azt írja elő, hogy a választópolgárnak igazolnia kell magát, anélkül, hogy specifikálná a dokumentumot, vagy utalna más jogszabályra ezzel kapcsolatban. Azon a napon csak azon a helyen 28 hasonló elutasítás történt.

De a választások lebonyolításának nem ez volt az egyetlen kifogásolható eleme. Már önmagában az a körülmény is kérdésessé tette a tisztességes eljárást, hogy a Nemzeti Választási Bizottság – ahogy az EBESZ értékelése is megállapította – kizárólag a kormánypártok által jelölt választott tagokkal működő egypárti intézmény volt. Igaz ugyan, hogy hozzájuk csatlakoztak az országos listát állító nagyszámú „üzleti párt” delegáltjai, de például a külföldről érkező szavazatok számlálását még csak nem is ez a féloldalas bizottság, hanem a választási iroda munkatársai végezték.

Ahogy korábban mondtam, a jelenlegi rendszer több szempontból felveti a választójog egyenlőségének sérelmét. Mindenekelőtt a rendkívüli aránytalanság miatt, de a győzteskompenzáció külön is annyiban, amennyiben ennek eredményeként egy szavazat az egyéni mandátum mellett még listás mandátum megszerzéséhez is hozzájárul, márpedig ezáltal a győztesre leadott szavazat nem egyenlő a vesztesre leadottal. Ez volt a tárgya az Együtt – a Korszakváltók Pártja és annak egyik képviselőjelöltje által a választás eredményét először a Kúria, majd az Alkotmánybíróság előtt megtámadó indítványnak.

Az indítványozóknak ahhoz, hogy elérjék az alkotmányossági vizsgálatot, először a Nemzeti Választási Bizottságnak az országos listás szavazás eredményét megállapító határozatát kellett megtámadniuk a közvetlen fellebbezési fórumként szolgáló Kúriánál. A kezdeményezők előre be is jelentették, hogy ettől a lépéstől nem várnak sikert, hiszen itt csak az eredmény törvényes voltát kifogásolhatták, az pedig a győzteskompenzáció új szabályai szerint rendben volt. A kérdés éppen a törvény alkotmányossága volt, amit csak az Alkotmánybíróság vizsgálhat, azt követően, hogy a pa-

naszos kimerítette az összes rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget, beleértve a kúriai keresetet is. Így tehát az indítványozókat sem lepte meg, hogy a Kúria érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet. Jöhetett az alkotmányjogi panasz, amit – annak érdekében, hogy a döntés még az új Országgyűlés megalakulása előtt megszülessen – tudatosan részben a választási eljárási törvény kétszer három napos határidőt előíró gyorsított, részben pedig a választási szabály felülvizsgálatára is módot adó eljárás keretében kezdeményeztek. Az indítvány egyrészt az Alaptörvénynek az egyenlő választójogot, másrészt a politikai vélemény alapján való hátrányos megkülönböztetés nélküli aktív és passzív választójogot garantáló passzusaira hivatkozva kérte az alkotmányossági vizsgálatot.

Az Alkotmánybíróság 3141/2014. (V. 9.) AB határozatának többségi indokolása megállapította, hogy a panasz megfelel a törvény formai és tartalmi követelményeinek, beleértve a háromnapos határidőn belüli érdemi döntés szükségességét, mert – ahogy mondták – a halasztás a választási „eredmény további megkérdőjelezését tenné lehetővé”. A többség furcsa módon visszautasította az egyenlő választójog alapján történő vizsgálatot, mondván, hogy az nem tekinthető az Alaptörvényben biztosított jognak. Ez ugyan nehezen védhető álláspont, de sebaj, még mindig maradt a diszkrimináció-tilalom mint vizsgálati szempont. Egy 2005-ben hozott alkotmánybírósági határozat ezt a követelményt úgy fogalmazta meg, hogy a szavazásban résztvevő választópolgárok szavazatainak, „lehetőleg azonos súlyúnak”, illetőleg „közel azonos súlyúnak” kell lenniük. A mostani, immár a Fidesz által konszenzus nélkül megválasztott többségű bírásból álló testület ezt az elvet úgy értelmezi, hogy ebből a szempontból nincs jelentősége annak, hogy hány szavazat eredményez egy mandátumot. Vagyis a háromszoros különbség, ami a Fideszre, illetve az LMP-re leadott szavazatok súlya között volt, is „azonos súlyúnak” tekinthető, hiszen „a szavazatok egyenlő súlya nem abszolutizálható”. Ez az érvelés – mint látható – rímél arra, a Kossuth Rádióknak adott interjúból idézett miniszterelnöki fejtegetésre, mely szerint az Alaptörvény meg kívánta szüntetni az egyéni jogok abszolutizálását.

A bírák álláspontjuk alátámasztására hivatkoznak az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára is, csak hogy furcsa módon nem a választójog egyenlősége, hanem általánossága kapcsán, azzal érvelve, hogy az országok belső jogrendszerükben a választójogot feltételekhez köthetik. Azt

is megtudjuk az alkotmányjogilag nehezen értelmezhető indokolásból, hogy nem probléma az, hogy ugyanaz a szavazat egynél több mandátum szerzésére is lehetőséget ad, mert konkrétan nem meghatározott az így szerezhető többletmandátumok száma. Sőt, az is az érvek között szerepel, hogy abban a tíz választókerületben, ahol ellenzéki győzelem született, ott az ellenzéki párt élvezte a győzteskompenzáció előnyeit. Igaz ugyan, hogy a győzelemhez nem szükséges összes ellenzéki szavazat egyetlen plusz mandátumot sem eredményezett, míg a Fideszé hatot is.

Persze hozzátehetjük, hogy az a tény, hogy ebben az esetben – nyilván persze jól kalkulált módon – az egyik oldalnak kedvezett a szabály, önmagában nem feltétlenül jelenti azt, hogy az egyenlőséget egyébként, általánosságban sérti az intézmény. Ami viszont szembeötlő, hogy az Alkotmánybíróság mennyire nem volt hajlandó egyrészt a tágabb indítékok kontextusában, másrészt a gyakorlat felől közelítve vizsgálni a szabályozást. Persze ez éppen azt a lavírozást nehezítette volna meg, ami a döntést jellemzi.

Az is az érvelés gyöngyszemei közé tartozik, hogy ha kisebb lett volna a különbség a jelöltekre leadott szavazatok között, akkor egyáltalán nem keletkezett volna többletmandátum. Csakhogy az indítvány éppen azt kifogásolja, hogy a szabályozás megteremti a lehetőségét akár a nagy számú listás többletmandátumnak, amelyek olyan szavazatokon alapszanak, amelyek már eredményeztek egy egyéni képviselői helyet. A döntés itt nyilvánvalóan nem az indítvány érdemére reagál, pusztán megmutatja, hogy előfordulhat olyan helyzet, ahol a panaszt szavazás mellett sem következik be az aránytalanság.

A többségi érvelés odáig is elmegy, hogy tulajdonképpen örülni kell annak, hogy a magyar választási rendszer – ha növekedett is aránytalansága – továbbra is megmaradt vegyesnek, hiszen alkotmányos lehetne akár egy tisztán többségi, vagyis kizárólag egyéni kerületekre, akár pedig egy tisztán arányos, csak pártlistákra épülő választási rendszer is. Csakhogy ezek az érvek is elmennek a panasz érdeme mellett: azt elfelejti említeni az indokolás, hogy egy tisztán többségi rendszerben nyilván nem lenne elfogadható a győzteskompenzáció, márpedig a többségi érvelés ennek sem mond ellent, és hogy gyakorlati példa a magyarhoz hasonló kedvezményre épenséggel csak tisztán arányos rendszerekben – például Görögországban – van példa. Sőt, Olaszország szintén tisztán arányos választási rend-

szeréből az ottani alkotmánybíróság éppen ebben az évben iktatta ki a győzteskompenzációt, mert az aránytalanul korlátozta a választójog egyenlőségének részét képező, a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyára vonatkozó követelmény érvényesülését.<sup>28</sup> Azt, amit magyar kollégáik minden alkotmányjogi érvelést nélkülöző többségi határozatukban – kettejük kivételével – nem tekintettek követendő elvnek.

A határozat érdemével szemben csak két, még konszenzussal megválasztott alkotmánybíró, Lévay Miklós és a hozzá csatlakozó Bragyova András nyilvánított különvéleményt. Az ő álláspontjuk szerint a bíróságnak meg kellett volna állapítania a győzteskompenzációra vonatkozó törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenességét. Ellentétben a többséggel, ők értelemszerűen alapjognak tekintik a választójog egyenlőségét, amit összekapcsolnak azzal a követelménnyel, hogy egy szavazat hány és hányféle mandátum megszerzésében játszik/játszhat közre. Érvelésük lényege, hogy az arányosságnak – feltéve, hogy egy választási rendszerben, mint amilyen a magyar vegyes rendszer, van ilyen elem – a választási versengés során hátrányba kerülő (vagyis az egyéni választókerületi mandátumot nem megszerző) jelölt, illetve jelölő szervezet érdekét kell szolgálnia. A győztest is premizáló megoldás egy ilyen rendszerben nemcsak diszfunkcionális, hanem sérti a választójog egyenlőségét azzal, hogy a győztesre leadott szavazatok az egyéni választókerületi mandátumon túlmenően további – kompenzációs – mandátumok elnyerését eredményezi. Ezzel – érvel a különvélemény – az arányosítás önmaga ellentétébe csap át, és a rendszert még aránytalanabbá teszi.

A két különvéleményt nyilvánító alkotmánybíró az általuk helyesnek tartott döntés jogkövetkezményeire két lehetőséget vázolt fel. Az egyik az lehetett volna, hogy a testület a jövőre nézve semmisíthette volna meg a győzteskompenzáció intézményét, úgy, hogy annak nem lett volna hatása az idei parlamenti választások eredményére. A másik megoldásként az azonnali megsemmisítés kínálkozott volna, ami a választási eredménynek a megsemmisített rendelkezés figyelmen kívül hagyásával történő felülvizsgálatát jelentette volna. A kommentátor hozzáteszi, hogy az első lehetőség csak akkor állt volna fenn, ha az indítvány kizárólag a törvényi szabály felülvizsgálatára vonatkozott volna. Mivel azonban annak része volt a

<sup>28</sup> Sentenza. l anno 2014.

választás eredményét megállapító határozat felülvizsgálatára vonatkozó kérelem is, ha az alapul szolgáló jogszabályt alaptörvény-ellenesnek nyilváníttotta volna a többség, akkor aligha hagyhatta volna hatályban az arra alapozott eredmény-megállapító döntést.

2. Az országgyűlési választások egyik tapasztalata az volt, hogy ha az ellenzéknek egyáltalán lehet valamiféle esélye az októberben lebonyolított önkormányzati választásokon, az csak Budapesten volt lehetséges. Ezért azután a kormány 2014 júniusában, vagyis négy hónappal a választások előtt – amikor már egyetlen demokratikus rendszerben sem illik változtatni a választási szabályokon – kezdeményezte az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a módosítását.<sup>29</sup> A 2014. évi XXIII. törvény értelmében a Fővárosi Közgyűlés tagjait a választópolgárok nem közvetlen szavazással választják meg, hanem kerületi polgármestert választanak, amely tisztség – a törvénymódosítás erejénél fogva – egyben fővárosi közgyűlési mandátumot is eredményez. A szabályozás szerint a Közgyűlés további 9 tagja vesztes polgármester-jelötként kompenzációs listáról szerez mandátumot, a testület 33. tagja pedig a közvetlenül megválasztott főpolgármester.

Az eredeti törvényjavaslathoz benyújtott két képviselői módosító indítvány megpróbálta enyhíteni a választójognak a rendkívül eltérő lakosság-számú kerületek okozta nyilvánvaló egyenlőtlenségét. Az egyik javaslat szerint a kompenzációs listáról a testületbe kerülő kilenc vesztes polgármester-jelölt az adott kerület lakosság-száma szerinti súlyozás alapján szerez mandátumot, ami azt jelenti, hogy a nagyobb lakosság-számú kerületek vesztes jelöltjeinek nagyobb az esélyük a testületbe kerülésre. Nevezzük ezt a kiegyenlítő szabályt a kompenzációs listás mandátumok súlyozásának. A másik módosító javaslat szerint csak akkor hozható döntés a Fővárosi Közgyűlésben, ha a javaslatot – amellet, hogy élvezzi a 33 tagú testület tagjai többségének, vagyis legalább 17 képviselőnek a támogatását – a fővárosi önkormányzat lakosságának több mint felét képviselő polgármesterek megszavazzák. Ezt nevezi a törvény a kettős többség követelményének. A kerületek lakosság-számát figyelembe véve, ha a kis lélekszámú kerületek polgármesterei támogatják, akkor adott esetben a 23-ból akár 16 szavazatra is

<sup>29</sup> Nem mellékesen, mindhárom módosított törvény az előző négyéves törvényhozási ciklus terméke: 2010-ben, 2011-ben, illetve 2013-ben születtek sarkalatos törvényekként.

szükség lehet a kettős többség eléréséhez, ha viszont a népesek képviselői, akkor nyolc is elég lehet.<sup>30</sup>

A módosítással szemben utólagos normakontrollra irányuló indítványt nyújtott be 57 országgyűlési képviselő, vagyis az Országgyűlés csaknem valamennyi ellenzéki tagja.<sup>31</sup> Az indítványozók kifejtik, hogy mivel a Fővárosi Közgyűlés 23 tagjának megválasztása nem közvetlenül történik, a szabályozás ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének a szavazás közvetlenségét előíró rendelkezésével. Azt is kifogásolták, hogy a Fővárosi Közgyűlés tagjainak választása során az egyes kerületek választópolgárainak szavazata különböző súllyal esik latba, ezért sérül az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének a választójog egyenlőségét rögzítő szabálya, valamint a XXIII. cikk (1) bekezdésében foglalt választójoggal összefüggésben a XV. cikk (2) bekezdésében szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalma. A választási alapelvek ezen súlyos sérelme mellett az indítványozók az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését sértő volta miatt kifogásolták a módosításnak azt a rendelkezését is, amely szerint a választópolgár az ellenőrzött ajánlóíveken szereplő személyes adatairól csak a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhet tájékoztatást.

Az Alkotmánybíróság a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatban – amellyel, hogy a bírák egyhangúan alaptörvény-ellenesnek minősítették a személyes adatokról való tájékoztatás időbeli korlátozását – lényegében jóváhagyta a Fővárosi Közgyűlés közvetlenséget és egyenlőséget sértő új „választási” – valójában delegálási – rendjét. Ebben a legfontosabb elemében a döntés 9:6 arányban született, hiszen ugyan 7 különvéleményt tartalmaz, de valójában Salamon László csak a kompenzációs listás mandátumok súlyozásának megsemmisítésével nem értett egyet, egyebekben csatlakozott a többséghez.

A Pokol Béla által jegyzett többségi vélemény – amikor még az alkotmányjog szempontjai szerint ítélt – nem tudja megkerülni az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatát, amely megállapította, hogy

<sup>30</sup> A számítást Hanák András végezte el a KSH-nak a budapesti kerületek 2014. január 1-jei – az AB határozatában is szereplő – lakosságadataira támaszkodva. Lásd: HANÁK András: Ne romboljátok tovább a választójogunkat! *Élet és Irodalom*, 2014. augusztus 22.

<sup>31</sup> Az indítványt az a kivételes helyzet tette lehetővé, amivel a 2011. évi új alkotmánybírói törvény megalkotásakor a kormánypártok nem számoltak, hogy a demokratikus ellenzéki pártok és a Jobbik meg tudnak egyezni.

„minden körülmények között” ellentétes a választójog egyenlőségével, ha az egyes választókerületekben névjegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés van. Miután a budapesti választókerületek esetében az eltérés egyes esetekben a hatszorost is eléri, a többség kénytelen volt elismerni az egyenlőség „önmagában vett” sérelmét. Csakhogy – és itt változik át az érvelés politikaivá, aminek az alkotmányjoghoz már vajmi kevés köze van – Pokolék szerint a választási rendszert „komplexitásában”, a kiegyenlítő mechanizmusokkal együtt kell vizsgálni, ezért az, ami „önmagában”, „minden körülmények között” alkotmányellenes, mégsem semmisítendő meg. Az egyik kisegítő eszközt, a kompenzációs listás mandátumok súlyozását a többség – Salamon bíró kivételével – alkalmatlannak tartja az egyenlőtlenség kiegyenlítésére, sőt úgy ítéli meg, hogy az „önmagában matematikailag, és ezáltal alkotmányossági szempontból sem alkalmas eszköz az egyes fővárosi kerületek lélekszámából fakadó különbségek kiküszöbölésére”, hiszen a nagyobb lélekszámú kerületekben indulóknak kedvez. A kettős többség szabályát – vagyis azt, hogy nem lehet megszavazott javaslat abból, amit nem támogat a budapestiek több mint fele – viszont az egyenlőtlenség alkalmas és elégséges kompenzálásának, így az ezzel korrigált egyenlőtlenséget alkotmányosnak minősítette a többség. Ezen a ponton különösen szembetűnő a többségi érvelés következtetlensége, amennyiben az a kontextusos elemzés, ami figyelemmel van a tágabb összefüggésekre, és ami az országgyűlési választásos döntésből fájoan hiányzik, itt egyfajta mentőövként jelenik meg, ami arra hivatott, hogy megmentse a többséget a nyilvánvaló alkotmányellenesség kimondásától.

A többség nem állapította meg a közvetlenség sérelmét sem. Ehhez szükségük volt egy meglehetősen leszűkített közvetettválasztás-fogalomra, ami lényegében az amerikai elnököt választó *Electoral College* intézményét tekinti a közvetett választás egyedüli lehetséges formájának, ahol „a választópolgárok által felhatalmazott személyek választanak a választópolgárok nevében képviselőket”. A többséget alkotó kilenc alkotmánybíró szerint a fővárosi közgyűlési „választás” nem ilyen, hiszen itt kerületi polgármesterek megválasztása esetében egy személynek két különböző tisztségre történő közvetlen választásáról van szó. (Bragyova András különvéleménye kapcsán erre az évrre még visszatérek.)

Amennyire nem tartalmaz érdemi alkotmányossági érveket a többségi vélemény, annyira figyelmet érdemel a többséghez csatlakozott bírák kö-



zül Stumpf István párhuzamos indokolása, amihez az olykor szintén a „régí” bírákkal szavazó Szalay Péter és – meglepetésre – a mindig az „új” többséggel tartó Szívós Mária csatlakozott. Stumpf ebben felveti, hogy a fővárosi közgyűlési választási szabályainak a választás időpontjához időben ilyen közeli módosítása nem felel meg az Alkotmánybíróság által a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban felvetett, valamint a Velencei Bizottság által is megfogalmazott, a választási rendszer stabilitásával kapcsolatos követelményeknek. És bár a három bíró úgy gondolja, hogy a legjobb megoldás az lenne, ha az egy éven belüli módosítás tilalmát felvennék az Alaptörvénybe, mindazonáltal nem zárják ki, hogy a mostani, a választásokat mindössze négy hónappal megelőző módosítás alkotmányellenessége akár a jelenlegi szöveg alapján is levezethető lenne. Persze csak akkor, ha – ahogy mondják – a jelen ügyben elbírált indítvány ezt az összefüggést „problemátizálta” volna. Vagyis, ha az indítványozók körületekintőbbek lettek volna – szól az általában az ellenzéki oldalon is jópontokat gyűjtögető Stumpf üzenete –, akkor akár fordított tartalmú döntés is születethetett volna, és ami nyilvánvalóan alkotmánysértő, az megsemmisítésre került volna. A furcsa csak az, hogy egy ennyi sebből vérző törvény esetében miért csak ezt az egyet diagnosztizálta az alkotmányosságra látszólag kényes alkotmánybíró. Éppen azt persze, amit ugyanakkor maga súlytalanít el az indítvány hiányosságára hivatkozva. Ellentétben például Lévy Miklós különvéleményével, amely szintén megemlíti a választásokat megelőző négy hónapon belüli módosítást, de amellett, hogy az egész szabályozás *ex nunc* megsemmisítését tartotta volna helyesnek a korábbi arányos választási rendszer megváltoztatása miatt.

A különvélemények – megint csak nem számítva ide Salamon bírót, aki egy, az egész szabályozás szempontjából nem döntő kérdéstől eltekintve alapvetően a többséggel szavazott – helyesen mutatnak rá ezekre a halálos sebekre. Bragyova András egyenesen odáig megy, hogy a Fővárosi Közgyűlés az új szabályok szerint sem választott, sem fővárosi nem lesz. A Közgyűlés 23 kerületi polgármester tagját ugyanis senki sem választja erre a posztra, hanem a törvény erejénél fogva kerülnek a testületbe. Ezért ez nem tekinthető választásnak, sem közvetettnek, sem közvetlennek. A kerületi polgármesterek a kerületi önkormányzat szerveként tagjai a Közgyűlésnek, ami ilyenformán nem választott képviselőkkel, hanem önkormányzati szervekből áll. A kompenzációs listáról bekerülő 9 tag eseté-

ben legalább létezik erre a közgyűlési tagságra való jelölés, így az ő esetükben legalább feltételesen lehet választásról beszélni, bár a listákon összesített szavazatok sem a Fővárosi Közgyűlésbe jelöltekre, hanem a kerületi polgármester-jelöltekre leadott szavazatok. Ezért azután – érvel Bragyova – a kerületi önkormányzat szerveire (vagyis a polgármester-jelöltekre) leadott, polgármesteri mandátumot nem eredményező szavazatokból keletkező mandátumok nem „fővárosiak”. A Közgyűlés tehát felfogásában a kerületek képvisellete, nem a fővárosé. Ezen az sem változtat, hogy a kerületek kivétel nélkül fővárosiak. És ez kizárólag polgármesteri jelölés esetén nem igazolja azt a többségi érvet sem, mely szerint a polgármesterekre leadott szavazatokat „kettős választás”-ként lehetne értelmezni.

Kiss László különvéleményében felhívja a figyelmet arra, hogy a többségi indokolás egyáltalán nem reagált az indítványnak arra az elemére, mely szerint a fővárosi önkormányzat egyszerre minősül települési és területi önkormányzatnak, az előbbi minőségében pedig képviselőit, mint az Alaptörvény szerinti „helyi önkormányzati képviselőket” közvetlenül kell választani, mégpedig erre a pozícióra történő jelölés alapján. Az alkotmánybíró szerint sem a törvény, sem az Alkotmánybíróság többségi indoklása semmilyen indokolását nem adta annak, hogy miért fogadható el a „minden körülmények között” egyenlőtlenséget jelentőnél sokszorosan nagyobb eltérés az egyes választókerületek lakosságszáma között. Arra sincs magyarázat, hogy a többség az egyenlőtlenség „megfelelő ellensúlyozása” alkotmányos mércéjeként miért nem a szükségesség-arányosság alapjogi tesztjét alkalmazza. Felelethetően azért – tehetjük hozzá –, mert a kizárólag az ellenzéki képviselők számának minimalizálását célzó szabályozás esetében már a legitim cél sem lenne igazolható. A különvélemény a kettős többség szabályát is alkalmatlannak tartja a kiegyensúlyozási cél elérésére, lévén, hogy az titkos szavazás esetében egyáltalán nem képes működni, hiszen ebben az esetben nem tudjuk, hogy a leadott szavazatok mögött hány lakost képviselő polgármester áll. Végül az alkotmánybíró a törvény mögött meghúzódó effektív alkotmányjogi indokok teljes hiányának bizonyítékát látja abban a tényben, hogy míg az országgyűlési képviselőválasztási szabályok során a törvényhozó és a törvényt legitimáló, a mostanival azonos alkotmánybírói többség a győztesekre leadott töredékszavazatokat is számításba vették, itt ezt a megoldást – mindenféle indoklás nélkül – mellőzték.

Kovács Péter különvéleménye – tőle nem szokatlan módon – azt hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény mellett a Magyarország által vállalt nemzetközi és Európai Uniói kötelezettségeket is figyelembe kellett volna vennie a szabályozás vizsgálata során, ami megkérdőjelezte volna a többség érvelését a jogalkotó abszolút szabadságát a választójogi szabályozás megválasztását illetően.

Lévay Miklós már említett különvéleményében részben osztja bírótársai alkotmányossági kifogásait a jelöltek hiányában nem közvetlen választásról, illetve Budapest sui generis helyi önkormányzat mivoltáról, amelyben helyi önkormányzatok, kerületek alakíthatóak, részben újakat is felvet. Ilyen például, hogy szerinte a kettős többség nemcsak zárt ülés esetében nem működik, hanem azért sem képezheti ellensúlyát az egyenlőség sérelmének, mert a közgyűlési döntéshozatalban és a bizottsági munkában a képviselők a választást követően a szabad mandátum elve alapján teljes autonómiát élveznek, tevékenységük és szavazatuk miatt nem hívhatóak vissza. Ugyanakkor a szabad mandátum elve nem maradéktalanul érvényesül a főpolgármester és a kompenzációs listán mandátumhoz jutott képviselők esetében, ami felveti a közgyűlési képviselők eltérő jogállása alkotmányossági problémáját.

Paczolay Péter különvéleményét azzal kezdi, hogy egyetért a többséggel abban, hogy a testületnek arról kellett állást foglalnia, hogy a törvény kompenzációs szabályai alkalmasak-e az egyenlőség szűken vett sérelmének kiegyenlítésére. Abban is osztja a többség álláspontját, hogy a töredékszavazatok súlyozása jelenlegi formájában alaptörvény-ellenes és értelmetlen. Ugyanakkor úgy véli, hogy az amúgy alkotmányserető súlyozási szabály eltörlése nem arányosabb, hanem még egyenlőtlenebb rendszerhez vezet. A kettős többség szabályát pedig nem tartja releváns, az Alkotmánybíróság által ebben az ügyben vizsgálendő kiegyenlítő eszköznek, mondván, hogy az a már kiosztott mandátumok alapján kijelölt képviselők döntéshozatalára vonatkozik, és nincs köze a választójog és a szavazatok egyenlőségéhez.

Kétségtelen, hogy a különvélemények közül politikai súlyát illetően a testület elnökéé a legerősebb. Feltehetően ez az oka annak, hogy – némileg formabontó módon – az ahhoz formálisan is csatlakozó Balogh Elemér mellett Bragyova András és Kovács Péter a maguk különvéleményében is

megemlítik egyetértésüket. A különvéleménynek a sajtó által is idézett<sup>32</sup> robosztus két mondata a következő: „A jelen ügy nem egyszerűen alapjogi kérdést érint, hanem a demokrácia alapját jelentő választáshoz való jogot. Ezért az Alkotmánybíróságnak különös felelősséggel, az alkotmányos szempontok kizárólagos érvényesítésével kellett volna döntenie.”

Az Alkotmánybíróságnak ez a, nyilvánvalóan a jelenlegi kormány politikai céljait szolgáló, az alkotmányjogi érvelést nemcsak háttérbe szorító, hanem teljesen nélkülöző döntése lényegében követi azokat a par excellence politikai tárgyú kérdésekben hozott korábbiakat, amelyek 2013 áprilisa óta születtek, mióta a 15 fős testületben többségbe kerültek a kizárólag a kormánypártok által megválasztott alkotmánybírák. Ehhez a kormányhű többséghez – mint ezúttal is – minden esetben csatlakozott a még konszenzussal megválasztott bírák közül Lenkovics Barnabás, ami gyakran 9:6-os szavazati arányt eredményezett. 8:7-es arány akkor alakult ki, ha a konszenzus nélkül választott bírák közül Stumpf István a „régiekkel” tartott. Mint láttuk, ezúttal nem.

## 6. KÖVETKEZTETÉSEK

1. Az Alkotmánybíróság elemzett döntéseiben az alkotmányossági szempontok kisebb vagy komolyabb háttérbe szorulása volt megállapítható a 2013 áprilisa óta többségbe került alkotmánybírák részéről, ami az őket konszenzus nélkül megválasztott kormánytöbbségnek kedvező döntéseket eredményezett. Ez alól lényegében öt kivétellel találkoztunk. Az egyik a Polgári Törvénykönyv véleménynyilvánítást korlátozó rendelkezésének megsemmisítése volt, ahol a testület egy szavazat többséggel a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot erősítette meg. A másik a folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozó új szabályok hatálybalépését felfüggesztő, majd azt megakadályozó határozat volt, amelyben a testület a kormány politikai céljaival ellentétesen döntött, ráadásul a felfüggesztés esetében egyhangúan, az érdemi döntésben pedig három különvélemény mellett. Egy különvéleménnyel született a harmadik döntés a kormánynak

<sup>32</sup> Nagyon súlyos szavakkal ment saját kollégáinak az Alkotmánybíróság elnöke, 444, 2014. július 22. <http://444.hu/2014/07/22/nagyon-sulyos-szavakkal-ment-sajat-kollegainak-az-alkotmanybirosag-elnoke/>

devizahitelekkel kapcsolatos Alaptörvény-értelmezése ügyében. Ebben az ügyben a bírák alkotmányjogilag korrekt értelmezését adták az Alaptörvénynek, még akkor is, ha ez az értelmezés feltehetően megfelel a kormány politikai elképzeléseinek, hiszen – ha egyáltalán kívánja – nyitva hagyja a szerződések törvényi úton történő megváltoztatásának lehetőségét. A negyedik döntés a 98 százalékos különadó alkalmazási tilalmának előírása volt. Ezt az alkotmányossági szempontból helyes döntést azonban beárnyékolja, hogy a többség – meghamisítva az indítvány tartalmát – nem vállalta korábbi gyakorlatának fenntartását a szabályozás emberi méltóságot sértő voltát illetően. Az ötödik kivételt annak az alkotmányjogi panasznak az elutasítása jelentette, amelyet a választási plakátok kihelyezésének korlátozása érdekében (!) nyújtott be egy feltehetően kormánypárti képviselőjelölt. A határozatok, amelyek a jogállamiság és az alapjogok egy-egy fontos kérdését érintették, nem elhanyagolható részét képezték a testület esetjogának a tárgyalt egy évben.

A politikai elfogultság gyanújába keveredett döntéseket nem mindig ugyanaz a többség jegyezte, de a konszenzus nélkül megválasztott bírák – Stumpf István kivételével<sup>33</sup> – mindig közöttük voltak. Sőt az „új többség” mindig számíthatott Lenkovics Barnabás, és az esetek majdnem felében más régi Fidesz által jelölt bírák támogatására is, és ritkán még a nem-Fidesz-jelöltekére is.<sup>34</sup> Olykor viszont egy vagy két új bírónak az alkotmányosság szakmai követelményeihez való ragaszkodása mentette meg a testületet attól, hogy a többségi döntés politikai célokat szolgáló legyen. Ez történt például két információszabadsággal kapcsolatos ügyben, a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat és az 5/2014. (II. 14.) AB határozat esetében, ahol az előadó Stumpf István mellett Szalay Péter csatlakozott a konszenzussal megválasztott bírákhoz, és így jött létre a 8:7 arányú több-

<sup>33</sup> Amennyire igaz Stumpf Istvánnak a „rég” bírákkal szavazása a 2013 áprilisáig tartó időszakban, az azt követően részvételével született, és általam vizsgált – az egyhangú felfüggesztést nem számítva – összesen tizenhat teljes ülési ügy közül nyolcban az új többséggel szavazott. (A két öttagú tanácsos ügy eldöntésében nem vett részt.)

<sup>34</sup> A felfüggesztésről szóló döntést ugyancsak nem számítva, az összesen tárgyalt tizenhat teljes ülési eset közül Paczolay Péter nyolc, Balogh Elemér tíz ügyben tartott az új többséggel, míg Kovács Péter ezek közül nyolcban, és két öttagú tanácsban. Bragyova András és Kiss László a részvételükkel született tizenkilenc döntés közül (szintén nem számolva a felfüggesztést, de mindketten részt vettek a két öttagú tanácsi döntésben) három-három esetben csatlakoztak a konszenzus nélkül megválasztott társaikhoz. Lévy Miklós a felfüggesztést figyelmen kívül hagyva tizennégy döntése közül kettőben csatlakozott az „új” többséghez.

ség a testület korábban kialakított, szakmailag megalapozott álláspontját tükröző döntés.<sup>35</sup>

2. A tárgyalta esetek alapján azt gondolom világos, hogy egyrészt azok magukban foglalják az egy év összes fontos döntését, másrészt az is, hogy a többség és a kisebbség eltérő véleményei nem magyarázhatóak egyszerűen a bírák természetesnek mondható konzervatív/liberális felfogásbeli különbségeivel. Így például olyan esetekben, amikor mondjuk egy alapjog eltérő értelmezésével is magyarázható lehetne a bírák különböző álláspontja, mint például a kommunista bűnök tagadásának ügyében, látszik, hogy valójában a többség véleményét alapvetően a szabályozás politikai motívumai (is) befolyásolták.

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az új bírák ne vallhatnának konzervatív értékeket, és ez ne tükröződhetne véleményeikben. Ez történt például a 27/2013. (X. 9.) AB határozat esetében, amely a Kúria háromtagú tanácsának egyedi normakontroll-indítványáról döntött. A felfüggesztett eljárás alapjául szolgáló ügyben a rokkantnyugdíjas felperest arra kötelezte az önkormányzat és az annak határozatát felülvizsgáló bírói döntés, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény megjelölt szabálya alapján rokkantnyugdíjából fizesse meg édesanyja önkormányzati fenntartású intézményben történő ápolását, gondozását. Az indítványozó kúriai bírák szerint a törvény támadott rendelkezése ésszerű szabályozási indok hiányában az emberi méltóságot sértően önkényes rendelkezést tartalmaz: a rászorultsági alapon juttatott állami ellátást díjfizetési kötelezettség tárgyává teszi a szociális ellátások rendszerén belül, és így elvonja azt a megélhetési minimumot, amelyet az állam – intézményvédelmi kötelezettsége keretében – minden rászorulóknak biztosít. A Fidesz által jelölt új és régi bírák – Balogh Elemér és Stumpf István kivételével – a rendelkezés megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására vonatkozó indítványt elutasították, és megelégedtek annak alkotmányos követelményként való rögzítésével, hogy az intézményfenntartó a személyi térítési díjat úgy köteles megállapítani, hogy az a kötelezett személy saját szükséges tartását ne veszélyeztesse. Indokolásukban a többséghez tartozó bírák számára az alaptörvény-ellenesség megállapítása ellen

<sup>35</sup> Kerekes Zsuzsa írása meggyőzően mutatja be, hogyan hoztak be egyes új bírák szakmain kívüli szempontokat a jog korábban szinte egységesnek mondható felfogásába. Lásd KEREKES Zsuzsa: Az információszabadság a szakadék szélén. *Fundamentum*, 2014:1.

szólt az Alaptörvény XVI. cikke (4) bekezdésének a gyermekek szülőtartási kötelezettségére vonatkozó rendelkezése, amit együtt értelmeztek a Nemzeti hitvallásnak azzal a fordulatával, mely szerint: „Valljuk az eseteket és a szegények megsegítésének kötelességét”. Akármit gondol is valaki a szülőtartás alkotmányos kötelezettségéről, ez a vélemény egy képviselhető konzervatív alkotmányértelmezés eredménye. Ezzel szemben a kisebbségben marad bírák ugyancsak legitim értelmezése hangsúlyozta az Alaptörvény emberi méltóságra vonatkozó rendelkezését, ami a preambulum kötelezettséggel együtt már a tartási kötelezettség erősebb korlátozását indokolja. Ennek alapján Balogh Elemér különvéleményében – amihez Lévay Miklós is csatlakozott – nem tartotta elégségesnek alkotmányos követelmény megfogalmazását, mert az legfeljebb az adott ügy eldöntéséhez nyújt segítséget, hanem szükségesnek tartotta volna mulasztás megállapításával kötelezni a törvényalkotót az emberi méltóság szempontját jobban figyelembevevő szabály megalkotására. Stumpf István különvéleményében szintén mulasztás megállapítása mellett érvelt. Kiss László ment a legmesszebbre az emberi méltóság szempontjának hangsúlyozásában, azzal, hogy nemcsak az alkotmányos követelmény megfogalmazását, de a mulasztás megállapítását is keveseltette, helyette megsemmisítette volna a kifogásolt rendelkezést, és kimondta volna annak alkalmazási tilalmát az adott ügyben.

A konzervatív illetve liberális álláspontok ilyen ütközése minden alkotmánybíráskodással foglalkozó testület esetében természetes, akárcsak az egyes bírák inkább aktivista vagy morális, illetve inkább semleges vagy amorális alkotmányértelmezési felfogása.<sup>36</sup> Pokol Béla például már jóval alkotmánybíróvá választását megelőzően képviselte azt a morális alkotmányértelmezést kritizáló felfogást, ami több most ismertetett véleményében is megjelenik. A 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásához nagyon hasonló érveléssel bírálta aktivista alkotmányértelmezési gyakorlatáért a Sólyom László vezette testületet két évtizeddel korábban.<sup>37</sup> De miként a morális értelmezés, akként Pokolnak az alkot-

<sup>36</sup> E kétféle alkotmányértelmezési módszer megkülönböztetéséről lásd GyÖRFI Tamás: In Search of a First-person Plural, Second-best Theory of Constitutional Interpretation. *German Law Journal*, 2013:14. 1077–1107.

<sup>37</sup> A magyar jogtudományi irodalomban Pokol tette az első, meglehetősen korai, és ezért eleve elvetélt kísérletet az Alkotmánybíróság, és ezen belül az egyes bírák első két éves gyakorlatának értékelésére és beskatulyzására az „aktivista alapjogász”, illetve a „parlamentari törvénybarát” kategó-

mány szövegéhez szigorúan ragaszkodó alkotmányértelmezési metódusa is ismert szerte a világban, és egyáltalán nem kell kapcsolódnia a bíró politikai szimpátiájához. A textualista, illetve originalista alkotmányértelmezés legismertebb képviselője az amerikai Legfelső Bíróság konzervatív bírája, Antonin Scalia, aki – Pokolhoz hasonlóan – nem fogadja el olyan fogalmak alkalmazását az alkotmányértelmezés során, amelyek nem szerepelnek az alkotmány szövegében, sőt amelyek az alapító atyák idejében nem is lehettek ismertek.<sup>38</sup> A textualista és originalista felfogás általában azzal is együttjár, hogy annak képviselői elutasítják mind a külföldi, mint a nemzetközi jog használatát az alkotmány értelmezése során. Miként Scalia, akként Pokol sem akar hallani idegen alkotmánybíróságok vagy nemzetközi bíróságok, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának idézéséről saját döntéseik indokolásakor.<sup>39</sup> Pokol idézett véleményei-

---

riájába. Pokol alapjogi aktivizmus-kritikájának lényege, hogy az Alkotmánybíróság törvényt megsemmisítő gyakorlata nem alapulhat olyan „szuperabsztrakt” alaptörvényi formulákon, mint amilyen a jogállamiság, az emberi méltóság vagy a jogegyenlőség. Az aktivizmus irányába tett „nagy fordulatot” Pokol szerint a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat jelentette. Ez a döntés a Munka Törvénykönyvének azt a rendszerváltás előtti rendelkezését minősítette alkotmányértőnek, amely a szakszervezeteket felhatalmazta arra, hogy a dolgozókat – akkor is, ha történetesen nem szakszervezeti tagok –, akár kifejezett akaratok ellenére, külön meghatalmazás nélkül is képviselhessek. A megsemmisítés alapja az alkotmánynak az emberi méltóságot garantáló szabálya volt, melyet az alkotmánybírák (az előadó Sólyom javaslatára) az ítélet indoklásában az „általános személyiségi jog” egyik megnyilvánulásának tekintettek. Ez az alaptörvényben nem szereplő, az emberi méltósághoz való jogból „kiolvasztott” jog Sólyoméék felfogása szerint „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” Ezt az idézetet tekinti Pokol az „aktivista krédónak”, amellyel szerinte az alkotmányos kötétség minimuma is eltűnt az erre alapozó alkotmánybírági döntésekből, és csak a csupasz igazságérzet maradt azok alapja. Lásd POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi kiadása, Budapest, 1994. V. fejezet.

<sup>38</sup> Lásd Scalia különvéleményeit a *privacy* fogalmának használatáról az abortusz, illetve a konszenzuális homoszexuális aktusok büntetőjogi megítélésének alkotmányossága kapcsán: *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992), illetve *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003). Antonin SCALIA textualista originalizmusának legújabb összefoglalása a *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts* címmel Bryan A. Garner-rel közösen írott, 2012-ben megjelent könyvében olvasható. Eszerint a textualista értelmezés alapja az, ahogyan egy, a nyelvet jól értő, valójában gondolkodó olvasó érthette a szöveget annak keletkezésekor. Scalia és szerzőtársa ezzel az értelmezési módszerrel szemben határozottan elutasítja mind a szöveg alkotói szándékán alapuló, mind pedig annak következményeire, vagyis az „élő alkotmányra” építő értelmezéseket.

<sup>39</sup> Scalia a már idézett Lawrence kontra Texas döntéshez fűzött különvéleményében kifejti: „a Bíróság vitája a külföldi felfogásokról nem egyéb mint értelmetlen dicta, vagyis kötelező erőt nélkülöző magyarázat, ami ugyanakkor veszélyes, hiszen a Bíróság nem kényszeríthet idegen hangulatokat, hóbortokat és divatokat az amerikaiakra”.



ben is, de az itt nem ismertetett 33/2013. (XI. 22.) AB határozathoz írott párhuzamos, és a 34/2013. (XI. 22.) AB határozathoz fűzött különvéleményében is hosszasan értekezik a külföldi és nemzetközi jog alkotmányértelmezéskor történő használatának veszélyeiről a globális alkotmányoligarchia kialakulásának folyamatában.<sup>40</sup> De bármit is gondoljunk a Pokol/Scalia-féle textualizmusról, excecionalizmusról, azoknak önmagukban nincs pártpolitikai töltete, vagyis nem köthetőek egy politikai párt érdekeihez.<sup>41</sup> (Ettől még természetesen Pokol véleményei lehetnek pártpolitikai-lag is motiváltak – mint ahogy az általam vizsgált ügyekben véleményem szerint általában azok is.) Amiként nincs a velük szemben álló morális és globális alkotmányértelmezésnek sem. Ez utóbbiak még csak nem is szükségképpen liberálisak. Ronald Dworkin az Egyesült Államok Legfelső Bírósága 1992-es abortusz-döntése kapcsán állapította meg, ahogy az alkotmány morális értelmezését egyaránt képviselhetik liberális és konzervatív bírák.<sup>42</sup> Önmagában a bíróság hatásköreinek kiterjesztő, aktivista értelmezése sem politikai állásfoglalás kérdése. Ugyanakkor persze nem kizárt, hogy akár a hatásköri aktivizmus, akár annak elutasítása mögött lehetnek

<sup>40</sup> Az utóbbi véleményben hivatkozik is hasonló felfogást valló külföldi szerzőket: ALLOT, Philipp: 'The Emerging International Aristocracy'. *International Law and Politics*, 2003:35. 309–338. és Elmendorf, Christopher: Advisory Counterparts to Constitutional Courts. *Duke Law Journal*, 2007:4. 953–1028.

<sup>41</sup> Miként az sem pártpolitikai, legfeljebb politikai etikai kérdés, hogy Pokol már megválasztása előtt is, és azóta véleményeiben is nyíltan etnikai diszkriminatív nézeteket képvisel. Egy megválasztása előtt írt cikkében például azt javasolta, hogy függesszék fel az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatályát a magánszemélyek (pl. étteremtulajdonosok) vonatkozásában, „ha az adott településen az előzetes tapasztalatok alapján a közvéleményben meghatározott nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók esetében fokozott bünelkövetés valószínűsége vált bevétté [...]”. Az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak az etnikai kisebbséghez tartozás esetén a panaszok elbírálásánál mindig az érintett település közvéleményének előzetes tapasztalataiból kell kiindulnia.” Lásd POKOL Béla: Magánszféra és egyenlő bánásmód. *Magyar Nemzet*, 2010. augusztus 27. Lényegében ennek a sajátos egyenlőségi felfogásnak kifejeződése jelenik meg egyebek között Pokolnak a 42/2012. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, mely szerint „a törvény előtti egyenlőséget 'általános jogegyenlőséggé' túlfeszítve végtelenen korlátozza a demokratikus akaratképzést”.

<sup>42</sup> Dworkin szerint a Legfelső Bíróság *Roe v. Wade* döntésében kialakított felfogása felülvizsgálának megakadályozásához a liberális bírák mellett szükség volt a konzervatívok, Sandra Day O'Connor és Anthony Kennedy szavazataira is. Lásd DWORKIN, Ronald: The Center Holds! *The New York Review of Books*, August 13, 1992. Az alkotmány morális értelmezésére vonatkozó elméletét lásd részletesen DWORKIN, Ronald: *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Oxford University Press, Oxford, 1996. A könyv első fejezetének magyar fordítása DWORKIN, Ronald: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum*, 1997:1.

politikai motivációk, ahogy az véleményem szerint történt a szegregációs ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz visszautasításával.

Probléma tehát sem a konzervatív/liberális, sem az akitivista/törvénybarát, sem pedig az excepcionalista/globális felfogással nincs, csak azzal, ha bármelyik egyszersmind a kormány önös politikai érdekeinek szolgálatát is jelentik azzal, hogy hozzájárulnak a hatalom fékeinek és ellensúlyainak és az alapjogok garanciáinak leépítéséhez.

3. A kormány iránti politikai elfogultság nem csak abban nyilvánulhat meg, hogy a többség nem lát alkotmányossági problémát egy alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatban, és így elmulasztja megsemmisíteni azt, mint ahogy történt az például annak az ellenzéki képviselőjelöltnek az alkotmányjogi panaszra kapcsán, akinek választási plakátját a választási törvénnyel ellentétes, nyilvánvalóan alkotmányellenes kormányrendelet alapján jogsértőnek minősítették. Olykor az is nagy segítség a kormánynak, ha a kézenfekvő megsemmisítés helyett az alkotmányos követelmény megállapításának vagy alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításának általában puhább eszközéhez nyúlnak. Az előbbi történt a nemzetbiztonsági ellenőrzés miniszteri engedélyezésének esetében, az utóbbi pedig az Országos Bírósági Hivatal elnökének a bírákkal kapcsolatos kinevezési és egyéb hatáskörei kapcsán. De – mint láthattuk –, az is előfordul, hogy megsemmisítik ugyan a kifogásolt rendelkezést, de nem orvosolják a panaszosok jogsérelmét, mint a bírósági ügyáthelyezéseknél, ahol ráadásul már hatályban nem lévő jogszabály semmisítették meg, anélkül, hogy intézkedtek volna az ügyek visszahelyezéséről a jog szerinti bírósághoz. De abban is megnyilvánulhat az elfogultság, hogy a többség „elfelejt” alkotmányellenes mulasztást megállapítani akkor, amikor egy nyilvánvalóan politikai célú kormányzati kisajátítás kárvallottjait a törvény alaptörvény-ellenesen nem kárpótolja, mint a pénznyerő automaták egykori működtetőinek a szerencsejáték szervezéséről szóló törvénnyel szembeni panaszra esetében.

Ezekkel a megoldásokkal az a fő probléma, hogy a bíróság nem képes hatékony jogvédelmet nyújtani a kormány intézkedéseivel szemben, és a jogvédelem megtagadása mellett nem képes meggyőző érveket felvonultatni. Más esetekben a bíróság nem képes a kormány tevékenységét az Alaptörvény keretei közé szorítani, sőt bizonyos döntéseivel legitimálja az alaptörvény-ellenes állapotok fenntartását, és e határozatok indokolása so-

rán nem képes érvelelésével bizonyítani azt, hogy nem egy alaptörvény-ellenes állapot fennmaradásához asszisztál. Ez történt például a 98 százalékos különadóval kapcsolatos konkrét normakontroll-indítvány eldöntésénél, amikor ugyan a testület döntése megtiltotta a nemzetközi szerződéssel ellentétesnek mondott jogszabály alkalmazását, és ezzel jogsegélyt nyújtott az áldozatoknak, de ezt azon a súlyos áron tette, hogy feladta korábbi gyakorlatát a jogszabály alkotmányellenességéről.

Az említett kompromisszumok egyben jelzik a mai, politikailag többségben elfoglalt bírából álló testület manőverezési lehetőségeinek határát, továbbá azok az indoklási elemek, amelyekben a régi bírák olykor képesek maguk mellé állítani új társaik elégséges részét ahhoz, hogy megvédjék a testület tekintélyét saját korábbi gyakorlatuk esetenkénti további felhasználása, illetve a nemzetközi – mindenekelőtt a strasbourgi – bírói gyakorlat alkalmazása kapcsán. Jelenleg ez az önvédelmi reflex tűnik a testület egyetlen ellenállási pontjának, amivel szembeszáll a kormánytöbbségnek a Negyedik Alaptörvény-módosításban kifejezett akaratával. Csak-hogy ennek az ellenállásnak akkor lenne értelme, ha azt a testület politikailag pártatlan, az alkotmányos jogállamot és az alapjogokat védő gyakorlatához használná eszközül. Ha azonban a fontos döntések nem jelentéktelen arányban a kormánypolitika kiszolgálói, akkor a régi döntésekre és a nemzetközi jogra történő hivatkozás sem több szépségtapasznál.

Az elemzés alapján tiszteletre méltónak tekinthetjük az egyre fogyatkozó kisebbségben lévő alkotmánybírák és elnökük három éves törekvését 2010 májusától 2013 áprilisáig arra, hogy saját eszközeikkel megpróbálják megvédeni az alkotmányosságot az azt nem tisztelő kormánytöbbséggel szemben. Ugyanakkor a konszenzus nélkül megválasztott bírák többségbe kerülését követően ugyanezek a bírák már csak asszisztálni tudtak a többségnek ahhoz, hogy pártpolitikai támogatást nyújtsanak a kormányzó pártok jogállamiságot leépítő törekvéseihez, illetve a két választójogi döntés esetében aktív segítséget nyújtsanak a kétharmados parlamenti és a veszélyeztetett fővárosi közgyűlési többség megőrzéséhez. Ez az asszisztencia jelenleg is azt a hamis látszatot erősíti, hogy még mindig létezik független alkotmánybíráskodás Magyarországon.

*Felhasznált irodalom*

- ALLOT, Philipp: The Emerging International Aristocracy. *International Law and Politics*, 2003:35.
- BÁNKUTI Miklós – DOMBOS Tamás – FLECK Zoltán – HALMAI Gábor – ROZGONYI Krisztina – MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI László – POLGÁRI Eszter – SCHEPPELE, Kim Lane – SOMODY Bernadette – UITS Renáta: Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről. *Fundamentum*, 2012:1.
- BÁNKUTI Miklós – DOMBOS Tamás – HALMAI Gábor – HANÁK András – KÖRTVÉLYESI Zsolt – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László – POLGÁRI Eszter – SALÁT Orsolya – SCHEPPELE, Kim Lane – SÓLYOM Péter – UITS Renáta: Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról. *Fundamentum*, 2013:3.
- DWORKIN, Ronald: The Center Holds! *The New York Review of Books*, August 13, 1992.
- DWORKIN, Ronald: *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Oxford University Press, Oxford, 1996.
- DWORKIN, Ronald: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum* 1997:1.
- ELMENDORF, Christopher: Advisory Counterparts to Constitutional Courts. *Duke Law Journal*, 2007:4.
- GYÓRFI Tamás: In Search of a First-person Plural, Second-best Theory of Constitutional Interpretation. *German Law Journal*, 2013:14.
- HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmány sértés, *Fundamentum*, 2011:2.
- HALMAI Gábor: Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül. Konfliktuskerülő és lojális alkotmánybírák a bírói függetlenségről. *Fundamentum*, 2012:2.
- HANÁK András: Sötétség délben: az alkotmányosság alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, 2013:1.
- HANÁK András: Ne romboljátok tovább a választójogunkat! *Élet és Irodalom*, 2014. augusztus 22.
- KEREKES Zsuzsa: Az információszabadság a szakadék szélén. *Fundamentum*, 2014:1.

PACZOLAY Péter: Az Alkotmánybíróság döntései mindenkire kötelezőek.

Nagy horderejű ügyekben nem remélhető konszenzusos döntés? *Nép-szabadság*, 2012. július 29.

POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi kiadása, Budapest, 1994.

POKOL Béla: Magánszféra és egyenlő bánásmód. *Magyar Nemzet*, 2010. augusztus 27.

POKOL Béla: Elismerés és kritika. *Magyar Nemzet*, 2011. március 24.

SCALIA, Antonin, Garner, Bryan A.: *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. Thomson/West, St. Paul, 2012.

SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai. *Jogesetek Magyaráza-ta*, 2013:2.



# SZENTE ZOLTÁN

---

## *Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között*

### BEVEZETÉS

Az alkotmánybíráskodás karakterét egyesek úgy jellemzik, hogy amíg „a politikusok alkudoznak, a bírák érvelnek”, s ha az utóbbiak egymás között esetenként alkukat kötnek is, ennek során a váltópénzt az érvek jelentik.<sup>1</sup> Könnyen hihetnénk, hogy ezt az érvelést biztosan olyan bírák találták ki, akik semmiképp sem akartak politikusnak látszani, s meglehet, nagyon nem is tévednénk. Ám ezzel együtt is ez az álláspont hagyományosnak tekinthető, s azt a – formalista – alkotmányjogi felfogást jellemzi, amely szerint az alkotmánybíróági döntések elsősorban – ha nem kizárólag – jogi érveken nyugszanak.

Bármennyire bevett nézőpontról van is azonban szó, ma már korántsem osztja mindenki: így például „[v]alószínűleg lehetetlen lenne olyan politikatudóst találni, aki megpróbálná fenntartani a jogi alapon történő döntéshozatal mítoszát”.<sup>2</sup>

Az a kérdés, hogy vajon egy alkotmánybíróság legfontosabb döntéseit – a törvények alkotmányosságáról szóló ítéleteit – tisztán jogi, vagy ellenkezőleg, alapvetően (vagy legalább részben) nem-jogi, hanem más, politikai, morális vagy egyéb szempontok alapján hozza, Magyarországon is felmerült már korábban is, de 2010 óta még erősebben vetődik fel. Egyrészt szokás szerint nálunk is az alkotmánybíráskodás jogi természetét hangsú-

---

<sup>1</sup> ROBERTSON, David: *The Judge as Political Theorist. Contemporary Constitutional Review*. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2010. 21.

<sup>2</sup> ANNUS, Taavi: Courts as Political Institutions. *Juridica International*, 2007:XIII. 24.

lyozzák az elméleti munkák<sup>3</sup> és a gyakorlati megközelítések,<sup>4</sup> ám egyes határozatai kapcsán gyakran kérdőjelezték meg az Alkotmánybíróság politikai semlegességét.<sup>5</sup> Másrészt 2010 óta különleges helyzet jött létre az országban azzal, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányt – illetve annak legfontosabb értékeit, az alapjogokat, a jogállamiságot és a hatalom-megosztás rendszerét – egy alkotmányozó többséggel szemben kell(ene) megvédenie.

Ebben a tanulmányban ezért azt vizsgálom, hogy a magyar alkotmánybíróság 2010 és 2014 közötti működésében – azaz egy kétharmados parlamenti többség mellett – kimutathatók-e politikai befolyások, azaz a testület döntéshozatalát befolyásolták-e jogon kívüli szempontok. Ezt az Alkotmánybíróság (AB) tagjai politikai orientációinak hatásán keresztül elemzem. Ezen belül is elsősorban arra vagyok kíváncsi, hogy az egyes alkotmánybírák magatartása összefüggésbe hozható-e valamelyik politikai oldal – vagyis a kormánypártok, illetve a parlamenti ellenzék – törekvéseivel, azaz tevékenységükben kimutatható-e bármilyen politikai elfogultság.

Mivel azonban az AB politikai befolyásoltsága a hazai tudományos diskurzusban sokkal kevésbé tárgyalt máig,<sup>6</sup> mint mondjuk a politikai sajtó-

<sup>3</sup> „[A]z alkotmánybíráskodás jogi döntést hoz, (...) a jogi következtetés jogi ereje az, ami az alkotmány jogi »erejét«, minőségét az alkotmánybíráskodási döntésnek kölcsönzi.” Ezért az alkotmánybíráskodás bármilyen igazolásában központi helyet foglal el a jogi érvelés, s az Alkotmánybíróság – mint bíróság – alapvető jellemzői a joghozakötöttség, a függetlenség, a pártatlanság és az elfogulatlanság. BRAGYÓVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1994. 149–150.

<sup>4</sup> „[A]z Alkotmánybíróság esetében független, pártoknak el nem kötelezett szakmai testületről van szó”, s az alkotmányos válság is úgy akadályozható meg, ha „a politikai nézeteltéréseket semleges jogi konfliktussá fordítják át, és egy szakértő, semleges és független fórum pontot tesz a vita végére”. Ez a testület az Alkotmánybíróság, amelynek semlegessége adja morális súlyát. SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíróság önértelmezése*. In SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 114., 118–119. A politikai mérlegeléstől független alkotmánybíráskodás működés mítosza teljesen elterjedt az 1990-es évek elejétől a hazai szakirodalomban. Lásd például HOLLÓ András: *Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon*. Útmutató Kiadó, h.n., é.n., 63.; PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán*. In PACZOLAY Péter (vál., szerk. stb.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, 1995.

<sup>5</sup> Lásd például POKOL Béla: *Aktivisták alkotmányjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról. Társadalmi Szemle*, 1992:5.; HALMAI Gábor: *Népszavazás és alkotmánybíráskodás – a politika és jog határán. Beszélő*, 1998:3.

<sup>6</sup> Ugyanez a helyzet még a sokkal régebb óta vizsgált német Szövetségi Alkotmánybíróság esetében is. A problémafelvetéshez lásd HÖNNIGE, Christoph–GSCHWENDT, Thomas: *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD – ein unbekanntes Wesen? Politische Vierteljahresschrift*, 2010:51. 507–530.



ban, mind a kutatási kérdés konceptualizálása, mind pedig operacionalizálása különös figyelmet kíván. Ezért az Alkotmánybíróságot érintő, 2010 utáni legfontosabb változások rövid kifejtése után részletesen bemutatom az általam alkalmazott empirikus felmérés módszertanát. Ezt követi az eredmények ismertetése, majd azok részletese elemzése. Végül röviden összegzem a tanulmány gondolatmentét, amely választ kíván adni a fenti kérdésre, azaz hogy az Alkotmánybíróság döntéseit a 2010 és 2014 közötti időszakban vajon csak jogi, vagy más, különösen politikai szempontok is befolyásolták-e.

## 1. INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁSOK A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁSBAN 2010 UTÁN

A 2010-es országgyűlési választások eredményeként létrejött parlamenti erőviszonyok nemcsak azt tették lehetővé az új kormánytöbbség számára, hogy az ellenzéki pártokkal való legalább részleges konszenzus nélkül is, önállóan fogadjon el új alkotmányt, hanem azt is, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ellensúlyaként működő alkotmánybírászkodás rendjét is saját elképzeléseinek megfelelően alakítsa át. A Fidesz–KDNP kormány élt is ezzel a lehetőséggel, s jelentős változtatásokat hajtott végre az intézmény feladat- és hatáskörei, illetve szervezeti rendje tekintetében egyaránt. Figyelemre méltó, hogy e változások jelentős részére az ellenzéki pártok heves tiltakozása ellenére került sor.

Az első fontos változásra már nem sokkal az új kormány megalakulása után, 2010. július 5-én sor került, amikor az Országgyűlés úgy módosította az akkor hatályos Alkotmányt, illetve alkotmánybírósági törvényt, hogy a jövőben maga jelölhesse ki az Alkotmánybíróság új tagjait. Az 1949/89. évi Alkotmány még úgy rendelkezett, hogy az alkotmánybírákra az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok frakcióinak egy-egy tagjából álló parlamenti bizottság tesz javaslatot, amelynek következtében – tekintettel arra, hogy az ellenzéki pártok száma 1990 óta sosem volt kevesebb a kormánypártokénál – az Országgyűlés csak olyan jelöltekről szavazhatott, akiket a bizottságban legalább az ellenzéki pártok egy része is támogatott. Ennek eredményeként a rendszerváltás óta gyakorlatilag a mindenkor kormány- és ellenzéki pártok alkalmi kompromisszumai alap-

ján folyt az alkotmánybírák jelölése, ami egyfajta politikai egyensúlyt teremtett a testületben azáltal, hogy a konszenzuskényszer miatt a két oldal jelöltjei nagyjából azonos számban kerültek be. Ha ez a szabály maradt volna érvényben, akkor a kormány – minősített parlamenti többsége ellenére – továbbra is eseti alkukra kényszerült volna annak érdekében, hogy jelöltjeiről az Országgyűlés egyáltalán szavazhasson. Ezért az említett alkotmánymódosítás úgy változtatta meg a jelölés szabályait, hogy a parlamenti jelölőbizottság összetételének tükröznie kell a parlamenti pártok képviselőcsoportjai közötti létszámarányokat.<sup>7</sup> Az alkotmánymódosítás – amit a módosítást tartalmazó Magyar Közlöny „törvényként” említ – eredményeként tehát ezentúl egy olyan parlamenti bizottság tett javaslatot az alkotmánybírákra, amelyben a kormánypártoknak kétharmados többsége volt. Ezáltal a kormánytöbbség egymaga jelölhette az alkotmánybírákat, s választhatta is meg őket (a megválasztás kétharmados többségi követelménye nem változott). A megváltoztatott jelölési rendet vette át a 2011. évi Alaptörvény is, így a kormánytöbbség több mint négy éve egyoldalúan, saját jelöltjeivel töltheti be a megüresedett alkotmánybírói helyeket.

A változás önmagában is súlyosan sértette az AB függetlenségét, hiszen a kiválasztási szabályok céljának épp annak kellene lennie, hogy biztosítsák a testület politikai semlegességét, kiegyensúlyozottságát és legitimitását.<sup>8</sup> A magyar szabályozás viszont nem felel meg a jogállamiság elveinek, mivel egyoldalú és indokolatlan befolyást biztosít az Alkotmánybíróság összetételében a végrehajtó hatalom számára, amelynek ellenőrzése pedig az AB egyik fő alkotmányos funkciója lenne.

Ha az új jelölési szabályok alapján kialakult gyakorlatot nézzük, az AB összetételében történt személyi változások igazolják az egyoldalú kormányzati befolyást. 2010 óta egyetlen olyan új tagja sincs az AB-nek, aki az ellenzéki pártok kezdeményezésére került volna jelölésre. Ez azt jelenti, hogy a 2010 és 2014 közötti parlamenti ciklus idején az Országgyűlés által megválasztott mind a kilenc alkotmánybíró a kormánytöbbség jelölése alapján került a testületbe (lásd az 1. és 2. táblázatot, 157. o.).

<sup>7</sup> Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

<sup>8</sup> *The composition of constitutional courts*. European Commission for Democracy through Law. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997. 9, 11.

Függetlenül attól, hogy a bal-, illetve jobboldali pártok jelöltjeként megválasztott alkotmánybírák milyen magatartást tanúsítottak a testületben, az megállapítható, hogy a kormánypártok és az ellenzék közötti egyensúly rendkívüli mértékben megbomlott a sikeres alkotmánybíró-jelölés tekintetében. Az új jelölési szisztémát bevezető törvényjavaslat cinikus indoklásával ellentétben – amely szerint a megváltozott elv szerint létrejött „jelölő bizottság” összetétele, igazodva a választópolgárok akaratából létrejött parlamenti arányokhoz, biztosítja a politikai egyeztetések lefolytatásának megfelelő kereteit”<sup>9</sup>, bármilyen, az ellenzékkel való érdemi egyeztetés nélkül biztosította a kormánytöbbség befolyását az Alkotmánybíróság összetételének meghatározására.

Az alkotmánybírák ilyen egyoldalú jelölése önmagában is súlyos csorbítása az Alkotmánybíróság politikai függetlenségének, ám még aggályosabb az AB összetételének megváltozása. A kiegyensúlyozott jelölési rendszer garanciáinak megszűnése ugyanis az alkotmánybírák olyan kiválasztási gyakorlatához vezetett, amelynek során elsősorban politikai szempontok érvényesültek a szakmai megfelelőség rovására. A kormánytöbbség által a testületbe választott alkotmánybírák valamennyien a kormánypártokhoz kötődő bizalmi emberek voltak, egyes esetekben nyilvánvaló, illetve erős politikai elkötelezettséggel. Az új kiválasztási rendszerben megválasztott kilenc személy közül hárman (Balsai István, Pokol Béla, Salamon László) korábban a mostani kormánypártok országgyűlési képviselői, a pártpolitika közismert, befolyásos alakjai voltak. Stumpf István az első Orbán-kormány ún. kancelláriaminisztere volt, Dienes-Oehm Egon ugyancsak az 1998–2002 közötti Orbán-kormány alatt a Külügyminisztérium integrációs államtitkárságának helyettes vezetője, majd főcsoportfőnöke volt. A többi új tagot elsősorban jogászai tevékenységük alapján szokták a kormánypártokhoz közel állónak tekinteni, mivel politikailag megosztó ügyekben képviseltek, illetve érvényesítettek olyan álláspontokat,

<sup>9</sup> Lásd még DRINÓCZI Tímea: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április–július. *Közjogi Szemle*, 2010:3. 68.

A jelölési mód megváltoztatása mindazonáltal nem lett volna szükségtelen, mivel azt megelőzően az AB csaknem két évig – az új tagokról szóló politikai megállapodás híján – csupán kilenc taggal működött. Ez azonban nem igazolja a jelölés módjának egyoldalúvá tételét, hiszen számos olyan példa ismert, amely biztosítja az alkotmánybíróság kiegyensúlyozott összetételét.

amelyeket e pártok is támogattak.<sup>10</sup> A szakmai múltból vagy akár a korábbi politikai tevékenységből persze nem következik automatikusan a politikailag elfogult alkotmánybírói működés. Amiről most szó van, az csupán annyi, hogy a jelölési rend kiegyensúlyozottságának megszüntetése politikailag motivált kiválasztást eredményezett, amelynek során a többség részben saját politikusaival, részben pedig hozzá lojálisnak tekintett jogászokkal töltötte fel a testületet.<sup>11</sup>

Ugyancsak az AB összetételét érintő változás volt, hogy 2011 nyarán az Országgyűlés 11-ről 15 főre emelte az Alkotmánybíróság létszámát.<sup>12</sup> A 2011. évi Alaptörvény ugyancsak 15-ben állapítja meg az AB tagjainak számát. Az indokolás szerint a létszám bővítésére a korábbról örökölt, illetve az alkotmányjogi panasz intézményének kiterjesztése miatt várható ügyteher miatt volt szükség. Ez az érv helytállónak tekinthető, ám nem változtat azon, hogy a kiválasztási rendszer változásai miatt ez lehetőséget teremtett a kormánytöbbség számára, hogy hozzá lojális személyekkel töltsen fel a testületet, csökkentve az AB ellensúlyozó szerepének esélyét. Egy betöltetlen hellyel együtt ugyanis a létszámbővítés nyomán egyszerre öt új alkotmánybíró (Dienes-Oehm Egont, Balsai Istvánt, Pokol Bélát, Szalay Pétert és Szívós Máriát) választott az Országgyűlés, s így már 2011. szeptembertől erős többségbe kerültek az Alkotmánybíróságon a jobboldal által jelölt tagok. Az amerikai alkotmánytörténetben „*court packing plan*”-nek nevezik Franklin D. Roosevelttel amerikai elnök 1937-es, végül nem teljesült tervét, amely szerint új bírák kinevezésével akarta megváltoztatni a Legfelső Bíróságon belüli erőviszonyokat, megtörve a New Deal-féle törvényeket ellenző többséget. Magyarországon lényegében minden nehézség nélkül megvalósult egy ehhez hasonló forgatókönyv.

<sup>10</sup> Lásd például HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve. *Fundamentum*, 2014: 18. 36.

<sup>11</sup> Az egyetlen kivételnek Bihari Mihály látszik, akit korábbi (1999 és 2008 közötti) alkotmánybírói megbízására a Magyar Szocialista Párt jelölt, s aki korábban MSZP-s parlamenti képviselő volt. 2010 júliusában azonban a jobboldali koalíció jelölte, ami egyes vélekedések szerint annak viszonzása volt, hogy 2007-ben az AB elnökeként támogatta a Fidesz-KDNP ún. szociális népszavazási kezdeményezésének alkotmányosságát. Lásd például: M. LÁSZLÓ Ferenc: Bihari Mihály pályaképe – A munkaruhától a talárig. *Magyar Narancs*, 2008/24.

<sup>12</sup> Lásd Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény 3. §-át, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2011. évi LXII. törvény 1. § (1) bekezdését.

**1–2. táblázat**

*Az Alkotmánybíróság tagjai a jelölő pártok alapján a jelölési rendszer megváltoztatása (2010. július) előtt...*

Baloldali	Konszenzusos	Jobboldali
Bragyova András, Holló András, Kiss László, Lévay Miklós	Paczolay Péter	Balogh Elemér, Kovács Péter, Lenkovics Barnabás, Trócsányi László
Összesen		
4	1	4

*...és után\**

Baloldali	Konszenzusos	Jobboldali
Bragyova András, Kiss László, Lévay Miklós	Paczolay Péter	Balogh Elemér, <i>Balsai István,</i> <i>Dienes-Oehm Egon,</i> <i>Juhász Imre,</i> Kovács Péter, Lenkovics Barnabás, <i>Pokol Béla,</i> <i>Salamon László,</i> <i>Stumpf István,</i> <i>Szalay Péter,</i> Szívós Mária
Összesen		
3	1	11

*Dőlt betűvel a 2010. évi kormányváltás után megválasztott tagok.*

\* A táblázatban nem szerepel Bihari Mihály, akit a Fidesz–KDNP jelöltjeként választottak meg 2010 júliusában, mert a megbízatása időközben, 2013-ban lejárt.

A jelölési rend átalakításával párhuzamosan 2011-ben megváltozott az Alkotmánybíróság elnökének választási módja is. Amíg 1990 óta az AB maga választhatta meg elnökét saját tagjai közül, ezt követően az Országgyűlés kétharmados szavazati aránnyal választhatta az elnököt, a korábbiakhoz hasonlóan hároméves ciklusra. Az AB elnökét több európai országban is a parlament választja, sőt egyes helyeken az államfő nevezi ki, így nem állítható, hogy önmagában ez a módszer ellentétes lenne a jogállami-

ság követelményeivel. Ez azonban mégiscsak visszalépés volt a szervezeti autonómia szempontjából, hiszen ettől kezdve az intézmény vezetőjét egy külső szerv választja meg. A parlamenti erőviszonyok pedig itt is visszaköszöttek, garantálva a kormánytöbbség számára, hogy saját jelöltjét emelje ebbe a tisztségbe, ahelyett, hogy az AB esetleg függetlenül döntsön ebben a kérdésben.

Az Alkotmánybíróság „kormánybarát” összetételének létrehozásával párhuzamosan a testület hatásköreiben is lényeges változások történtek. Ezek közül a testület politikailag legfontosabb jogkörének, a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára irányuló normakontroll korlátozása volt a legjelentősebb. 2010 novemberében az alkotmányozó többség alkotmánymódosítással lényegében megvonta az ún. közpénzügyi törvények – a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények – alkotmányossági felülvizsgálatának hatáskörét az Alkotmánybíróságtól, amennyiben azok normakontrollját, illetve megsemmisítését az olyan – életszerűtlen – esetekre szűkítette, amelyekben a kifogásolt szabályozás az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat sérti.<sup>13</sup> Meglehetősen széles körű konszenzus van abban, hogy ez a hatáskör-korlátozás a kormánytöbbség „bosszúja” volt az Alkotmánybírósággal szemben, amiért az nem sokkal korábban megsemmisítette a költségvetési szervek által kifizetett végkielégítések kétmillió forint feletti részének 98%-os különadóval történő törvényi elvonását.<sup>14</sup> Ezt nem vitatva felvethető azonban, hogy a korlátozás mögött egyéb, stratégiai célok is szerepeltek, így a magánnyugdíjpénztári vagyron hamarosan bekövetkező elvonásának, illetve a tervezett „unortodox” gazdaságpolitika védelme az alkotmánybírósági kontrolltól, amely lépések tényleges hatásait tekintve messze meghaladták a különadó ideiglenes eltörlésének következményeit.

Rendkívüli mértékben szűkült az utólagos normakontroll lehetséges kezdeményezőinek köre is. Amíg korábban bárki bármely jogszabályt

<sup>13</sup> Lásd a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-át.

<sup>14</sup> Így például Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság eljárásának korlátozása és az ehhez vezető események. De iurisprudentia et iure publico*, 2011:5. 1–16.

megtámadhatott az Alkotmánybíróság előtt (*actio popularis*), 2012. január 1-jétől ilyen eljárást már csak a Kormány, az országgyűlési képviselők legalább egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezhet. Ezzel párhuzamosan egyébként bővült is az AB hatásköre az alkotmányjogi panasz két új formájának megjelenésével, amelyek azonban politikai értelemben jobbra semlegesek; igaz, hogy néhány esetben az ún. valódi (azaz a német modell szerinti) alkotmányjogi panasz eljárás vezetett egyes törvények alkotmányosságának felülvizsgálatához.

Végül érdemes megemlíteni a felső korhatár (a 70. életév betöltése) eltörlését 2013 őszén, amelynek nyilvánvaló célja a testületbe a kormánytöbbség által egyoldalúan bejuttatott tagok megbízatásának lényeges meghosszabbítása volt, s így az AB-n újonnan kialakított többség hosszú időre való biztosítása. Ezáltal öt, 2010 után – azaz már az új jelölési rend alapján – választott alkotmánybíró megbízatási ideje hosszabbodott meg összesen 29 évvel.

Összességében a változásokat elsősorban politikai-hatalmi ambíciók motiválhatták, az AB alkotmányos ellensúly-szerepének csökkentésével, illetve a testület összetételének politikai szempontú megváltoztatásával, azaz a testület részben pártkatonákkal, részben pedig más bizalmi emberekkel való feltöltésével.

## 2. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁK DÖNTÉSI MAGATARTÁSÁNAK EGY EMPIRIKUS VIZSGÁLATA

Az a feltételezés, amely szerint az Alkotmánybíróság jogállásának és összetételének 2010 óta bekövetkezett változásai a testület feletti politikai kontroll biztosítását, illetve a kétharmados parlamenti többség politikai akaratának akadálytalan érvényesítését célozták, elsősorban azzal igazolható, ha az AB gyakorlatáról kimutatható, hogy indokolatlanul változott, s a vitás ügyeket a kormánytöbbség számára kedvező módon bírálja el. Ennek bizonyítására már történtek sikeres kísérletek.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Lásd például HALMAI 2014, HALMAI Gábor: *Pártos alkotmánybíráskodás (2010–2014)* ebben a kötetben, és SOMODY Bernadette: *Új magyar alkotmánybíráskodás. Fundamentum*, 2014:18. 77–80.

Ennek a tanulmánynak azonban ennél szerényebb ambíciói vannak. Az alábbiakban bemutatott empirikus kutatás célja csupán annyi, hogy megvizsgálja, vajon az alkotmánybírák 2010 óta a döntéshozatali folyamat során politikai preferenciákat is érvényesítenek-e, vagy ilyen hatás nem mutatható ki a tevékenységükben. Ezt azon keresztül vizsgálom, hogy vajon van-e összefüggés az alkotmánybírák jelölésének politikai háttere és az AB határozatokban rögzített állásfoglalásai között. A kérdés tehát az, vajon a kormány-, illetve az ellenzéki pártok által javasolt alkotmánybírák véleményei milyen mértékben tükrözik azon politikai oldal álláspontjait – s ezen keresztül érdekeit és értékeit –, amelyek jelölték őket.

A hipotézisem az, hogy van ilyen korreláció: az alkotmánybírák legalább a kiemelten fontos politikai ügyekben – személyenként nyilván eltérő mértékben és módon – nagyobb eséllyel támogatják az őket jelölő politikai csoportok álláspontjait, mint az ellentétes politikai nézeteket, állásfoglalásokat, vagyis magatartásukat legalább részben saját politikai orientációik motiválják.

### 2.1. A módszer

A kutatás során alkalmazott független változó az alkotmánybírákat jelölő politikai (jobb-, illetve bal-)oldal által képviselt álláspont volt az AB elé kerülő ügyekben. A függő változó az egyes alkotmánybírák által az adott ügyben hozott, érdemi határozatban foglalt, dokumentált állásfoglalás, vélemény volt. A hasonló témában folytatott empirikus vizsgálatok során általában az alkotmánybírák szavazási magatartását mérik fel. Magyarországon azonban az alkotmánybíróvási eljárás szabályainak megfelelően a testület formális szavazásának eredményeit nem hozzák nyilvánosságra, s a tapasztalatok szerint a határozatokban dokumentált vélemények megoszlása nem esik teljesen egybe a szavazási eredményekkel.<sup>16</sup> Ez úgy fordulhat elő, hogy nem minden alkotmánybíró ír különvéleményt, aki a szavazás

<sup>16</sup> Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 59. § (1) bekezdése szerint a teljes ülés szavazással fogadja el határozatait, s ezzel egyidejűleg jelenthetik be a testület tagjai a különvélemény vagy párhuzamos indokolás megfogalmazására vonatkozó szándékukat. A Tü. határozat 13. § (3) bekezdése szerint a teljes ülésről szóló, a szavazás eredményeit is tartalmazó emlékeztető tíz évig nem nyilvános. A minta a német Szövetségi Alkotmánybíróság eljárásrendje lehetett, ahol 1971 óta ugyanilyen szabályok vonatkoznak a szavazások nyilvánosságra és a különvélemények megírásának lehetőségére. LIETZMANN, Hans J.: Kontingenz und Geheimnis. Die Veröffentlichung der Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht. In van



során a többségi döntés ellen szavazott. Ez azonban nem okozhat hitelességi problémákat, egyrészt mert minden alkotmánybíró annak tudatában dönt a különvélemény megírásáról, hogy ellenkező esetben a többségi határozat aláírójaként jelenik meg az állásfoglalása (azaz vállalta, hogy a döntés támogatójaként kerül nyilvánosságra a neve), másrészt akkor is a kihirdetett határozatok dokumentálják mindenki számára az alkotmánybírák érdemi állásfoglalásait, ha feltehető, hogy a testületen belüli szavazási eredmények tekintetében a feltételezett korreláció még erősebb az alkotmánybírák szavazatai és az őket jelölő politikai oldal álláspontjai között.

Az adatfelvétel azon alkotmánybírószági határozatokra terjedt ki, amelyek tárgya a 2010–2014-es parlamenti ciklus idején, vagyis a 2010-ben létrejött kormány hivatali idején született jogszabályok normakontrollja volt, döntően utólagos, kisebb részben előzetes normakontroll-, illetőleg alkotmányjogi panasz-eljárás során. A normakontroll-ügyek kiválasztásának csupán instrumentális funkciója van: az előföltéves csak annyi, hogy ezek politikailag kiemelten fontos ügyek.<sup>17</sup> Ha az alkotmánybíráknak valóban vannak a döntéshozatal során érvényesítendő politikai preferenciái, akkor azok elsődleges terepe biztosan az alkotmányossági normakontroll, nem zárva ki, hogy hasonló hatás más eljárások során is érvényesülhet. Az egyes törvények ugyan politikai értelemben nyilvánvalóan lehetnek fontosabbak és kevésbé jelentősek, az azonban nem tagadható, hogy 2010 után, a teljes közjogi rendszer megújulásával és az átfogó társadalmi és gazdasági törvényhozással párhuzamosan az AB számos, politikailag nagyon fontos üggyel foglalkozott a normakontroll-eljárások során.

A vizsgálati módszer azon a megfontoláson alapul, hogy a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok – döntően törvények – a kormányoldal politikai preferenciáinak kifejeződésai, hiszen a jogalkotás minden kormányzati pozícióban lévő politikai erő elsődleges eszköze céljai elérésében. Ezzel szemben az AB elé került jogszabályok ügyében a baloldali-liberális ellenzéki pártok lényegében mindig azok alaptörvény-ellenessége

---

OOyen, Robert Chr., Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. 269.

<sup>17</sup> Kétségtelen, hogy egyes törvények alkotmányosságának megítélése politikailag semlegesnek vagy legalábbis kisebb jelentőségűnek látszik, ám ez mindig egyéni megítélés kérdése. A vizsgálati körbe vont határozatok teljeskörűségének biztosítása ezért erősebb érv volt az összes vonatkozó határozat elemzése mellett, mint a kevésbé fontos törvények normakontroll-ügyeinek kizárása valamilyen egyéni értékítélet alapján.

mellett érveltek. Ezért a 2010. évi kormányváltás után elfogadott jogszabályok normakontrollja során az alkotmánybíráknak az adott norma alkotmányossága melletti állásfoglalását „kormánypárti”, az alkotmányellenesség kimondására irányuló véleményét pedig „ellenzéki” aktusnak tekintettem. Ennek alapján a kétféle alkotmánybírói magatartást 1-es, illetve 0-ás értékkel kódoltam.

A felmérés során csak azokat a határozatokat vettem figyelembe, amelyeket az AB teljes ülése fogadott el, s amelyeket illetően a testület megosztott volt – azaz a döntés nem volt egyhangú.<sup>18</sup> A három- vagy ötfős tanácsokban hozott döntések ugyanis rendszerint politikailag kevésbé lényeges ügyekre vonatkoznak, amelyekben a véleménykülönbség csak ritkán fordul elő, így azok tanulmányozásától témánk szempontjából nem várhatóak eredmények. Az egyhangú határozatok kizárását az indokolta, hogy azok jellegüknél fogva nem adnak információt az alkotmánybírák politikai orientációjának eltéréseiről.<sup>19</sup>

Bár az ilyen módon a vizsgálati körbe került döntések csak a 2010 és 2014 között született határozatok kisebb részét jelentik, a fenti kritériumoknak megfelelő valamennyi határozatot vizsgáltam, így ez utóbbi kör-

<sup>18</sup> Egyhangúnak vettem azokat a döntéseket, amelyekben nem született egyetlen különvélemény sem, hiszen a párhuzamos vélemény egyetért a határozat érdemi részével, csak az indokolásával nem. Így nem kerültek be a vizsgált adatok közé azok a határozatok, amelyekben volt(ak) párhuzamos vélemény(ek), de különvélemény nem, mint például a 8/2011. (II. 18.), a 29/2011. (IV. 7.), vagy a 37/2011. (V. 10.) AB határozatok, amelyekhez több alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

<sup>19</sup> Bár az egyhangú határozatok kizárása a vizsgálatból problematikus lehet, hiszen azok elvileg éppúgy informálhatnak az alkotmánybírák szakmai vagy politikai értékválasztásairól, mint a megosztott döntések, az itt tárgyalt vizsgálati körben ezek aránya elenyésző volt (lásd később). Másrészt a nagy tömegű, egyhangúlag elfogadott, technikai jellegű határozatok (például az OVB-határozatok felülvizsgálatai során) megalapozatlanul erős konszenzusra utalhattak volna a testületen belül.

A vizsgált időszakban – és eljárásokban – egyébként összesen kilenc egyhangú határozat született (ebből kettő a visszamenőleges, 98%-os adó ügyében), vagyis az összes vonatkozó határozat 17,6%-ában egyetlen különvélemény sem született. Ezek figyelembevétele sem változtatott volna azonban lényegesen a felmérés eredményein. Beszámításuk esetén az összesített rangsorban szereplő szélső értékeket mutató Balsai István esetében a vonatkozó adat 0,966-ról 0,971-re, Bragyova Andrásnál 0,027-ről 0,151-re, míg a legkiegversúlyozottabb adatokat mutató Paczolay Péter tekintetében 0,432-ről 0,478-ra változott volna.

ben a felmérés teljes körű volt.<sup>20</sup> Ez összesen 42, az adattisztítás<sup>21</sup> után pedig 37 határozatot jelentett,<sup>22</sup> amelyek közül 25 utólagos (absztrakt és konkrét) normakontroll-, 9 alkotmányjogi panasz-, 2 pedig előzetes nor-

<sup>20</sup> Mivel néhány ország esetében néha már az alkotmánybírószági döntéseket témakör szerint is szegmentálják, ennél kisebb elemszámú empirikus vizsgálatokat is végeznek. Az itt vizsgált határozatok tárgya ráadásul alapjogi ügyektől (lelkiismereti és vallásszabadság, véleménynyilvánítás szabadsága) államszervezeti (bírószágok jogállása) és gazdasági (nemzeti vagyon) kérdéseken keresztül szakpolitikai tárgyú jogszabályokig terjedt, és rendkívül sokféle alkotmányjogi problémával foglalkozott.

<sup>21</sup> Nem vettem figyelembe azokat az alkotmányjogi panaszokat elbírált határozatokat, amelyek egy már elbírált ügyben érkeztek, s így a döntések lényegében ismétlődően technikai jellegűek voltak. Így az AB több olyan alkotmányjogi panaszt elutasított, amelyeket a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény egy időközben, a 8/2011. (II. 18.) AB határozattal megsemmisített rendelkezésének alkalmazása miatt kezdeményeztek, de a vitatott rendelkezést az AB *pro futuro* hatállyal érvénytelenítette, míg a támadott panasz alapjául szolgáló döntés ezt megelőző időpontban született. Az azonos tárgy – és az eredeti határozattal azonos megosztottság – miatt ezek figyelembevétele lényegében ugyanazon ügy kapcsán indokolatlanul növelte volna az eltérések mértékét, és állandósult szembenállást mutathatott volna csupán ugyanazon véleménykülönbség alapján. Az alkotmánybírószági többség továbbá több esetben is azt a taktikát alkalmazta, hogy a támadott törvény bizonyos kevésbé lényeges rendelkezéseit megsemmisítette, de a törvényhozó által választott – s valójában kifogásolt – megoldásokat helybenhagyta. Amennyiben a különvélemények ehhez képest lényeges eltérést tartalmaztak – például a teljes törvény megsemmisítésére irányultak –, akkor a többségi határozatot „kormánypártinak” minősítettem, a különvéleményeket pedig „ellenzékiné”, mint például a 20/2014. (VII. 3.) és a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatok esetében.

Az adattisztítás harmadik iránya a különvélemények csoportosítása volt azok alapvető tartalmi ellentéte miatt. Néhány esetben ugyanis olyan alkotmánybírák írtak különvéleményeket a többségi határozathoz, akik egymással álltak szemben legelősebben. A 32/2013. (XI. 22.) AB határozat esetében például, amíg Paczolay Péter és Bragyova András azért nem értett egyet a többségi határozattal, mert a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtésének miniszteri engedélyezésének lehetőségét alaptörvény-ellenesnek tartották, s nem elégedtek meg az arra vonatkozó alkotmányos követelmény meghatározásával, addig Salamon László különvéleményében ez utóbbit is indokolatlannak tartotta, Szívós Mária pedig már az indítvány befogadásával sem értett egyet. Az előforduló egy-két ilyen esetben a különvélemények tartalma alapján kategorizáltam az érintett alkotmánybírák állásfoglalását.

<sup>22</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat; 164/2011. (XII. 20.) AB határozat; 165/2011. (XII. 20.) AB határozat; 1008/B/2010. AB határozat; 183/2010. (X. 28.) AB határozat; 31/2012. (VI. 29.) AB határozat; 32/2012. (VII. 4.) AB határozat; 33/2012. (VII. 17.) AB határozat; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat; 41/2012. (XII. 6.) AB határozat; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat; 1/2013. (I. 7.) AB határozat; 3041/2013. (II. 28.) AB végzés; 3046/2013. (II. 28.) AB határozat; 6/2013. (III. 1.) AB határozat; 3076/2013. (III. 27.) AB határozat; 10/2013. (IV. 25.) AB határozat; 12/2013 (V. 24.) AB határozat; 14/2013. (VI. 17.) AB határozat; 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat; 24/2013. (X. 4.) AB határozat; 28/2013. (X. 9.) AB határozat; 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat; 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat; 3025/2014. (II. 17.) AB határozat; 7/2014. (III. 7.) AB határozat; 9/2014. (III. 21.) AB határozat; 3141/2014. (V. 9.) AB határozat; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat; 3194/2014. (VII. 14.) AB határozat; 23/2014. (VII. 15.) AB határozat; 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.

makontroll-eljárásban született (további egy határozat ugyanabban a tárgyban benyújtott utólagos normakontrollra irányuló indítványokat, illetve alkotmányjogi panaszokat döntött el).<sup>23</sup> Megjegyzem, hogy az alkotmánybírák politikai orientációja néhány más típusú határozat kapcsán is vizsgálható lett volna, ám a feldolgozásra kerülő adatok homogenitásának megőrzése érdekében ezeket kihagytam a feldolgozásból.<sup>24</sup>

A vizsgált időszakban összesen 18 alkotmánybíró volt a testület tagja, akik közül 13-an végig,<sup>25</sup> 5-en rövidebb-hosszabb ideig<sup>26</sup> voltak csak alkotmánybírók.

Mint már említettem, a kutatás során alkalmazott független (magyarázó) változó az volt, hogy az egyes alkotmánybírák megbízatása melyik politikai oldal jelölése alapján jött létre (lásd a 2. táblázatot, 157. o.), és az milyen álláspontot képviselt az AB elé kerülő ügyekben. Ez a fentebbi hipotézisből következik, amely azon más országokban végzett kutatási eredményeken alapul, amelyek szerint erős összefüggés van az alkotmánybírák állásfoglalásai és megbízatásuk politikai háttere között.<sup>27</sup> A feltételezést az a megfontolás is erősíti, hogy ha az alkotmánybírák csak jogi szempontok alapján döntenének, akkor nem lenne jelentősége annak, hogy melyik po-

<sup>23</sup> 36/2013. (XII. 5.) AB határozat.

<sup>24</sup> Így például az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok alapján megosztott döntéseket hozott olyan kúriai végzésekről, amelyeknek jelentős politikai vonatkozásai voltak, így például pártot elmarasztaló, vagy jogsértően elhelyezett választási plakátról szóló országos, illetve nemzeti választási bizottsági határozatok elbírálásáról, vagy közérdekű adatigénylés megtagadásáról. Lásd 31/2013. (X. 28.) AB határozat 1/2014. (I. 21.) AB határozat 5/2014. (II. 14.) AB határozat, 3036/2014. (III. 13.) AB végzés. De lényeges politikai tartalma volt a 8/2014. (III. 20.) AB határozatnak is, amelynek tárgya az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek absztrakt alkotmányértelmezése volt.

<sup>25</sup> Balogh Elemér, Balsai István, Bragyova András, Dienes-Oehm Egon, Kiss László, Kovács Péter, Lenkócs Barnabás, Lévy Miklós, Paczolay Péter, Pokol Béla, Stumpf István, Szalai Péter, és Szívós Mária.

<sup>26</sup> Bihari Mihály, Holló András, Juhász Imre, Salamon László és Trócsányi László. Trócsányi László a vizsgált időszak alatt csak nagyon rövid ideig volt alkotmánybíró, mert 2010 őszén lemondott tagságáról, hogy az új koalíció párizsi nagykövete lehessen.

<sup>27</sup> Richard Nixon amerikai elnök egy híres mondása szerint „egy elnök legfontosabb személyi döntései az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának tagjainak kinevezései”. Transcript of President’s Announcements, *The New York Times*, October 22, 1971, 24. idézi: SEGAL, Jeffrey A. – SPAETH, Harold J.: *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge University Press, New York, 2002. 125. Ebből arra lehet következtetni, hogy az elnökök hozzájuk hasonló ideológiájú bírákat neveznek ki annak érdekében, hogy befolyásolják a bíróságok döntéseit, akár hosszú időre. EPSTEIN, Lee and SEGAL, Jeffrey A.: *Advice and Consent. The Politics of Judicial Appointments*. Oxford University Press, Oxford–New York, 2005. 118.

litikai oldal jelölte őket, s értelemszerűen ezen változók között nem lehet erős korreláció. **A 4.1. pontban** bemutatott intézményi és személyi politika azonban azt mutatja, hogy a pártok számára nagyon is fontos, hogy olyan jelöltek kerüljenek az Alkotmánybíróság testületébe, akiktől saját ideológiájuk, illetve politikai választásaiuk támogatását remélhetik. Bár az alkotmánybírák megválasztásukat követően elvileg függetlenek az őket jelölő politikai erőtől, s egyes esetekben valóban megfigyelhető autonóm magatartás, a tapasztalatok azt mutatják, hogy állásfoglalásaik nagymértékben egybeesnek az őket jelölő párt vagy tisztségviselő politikai nézeteivel.<sup>28</sup> Az alkotmánybírák megbízatásának politikai háttere tehát ésszerű magyarázó változója lehet az alkotmánybírák magatartásának.<sup>29</sup> Az pedig, hogy a valóságban is létezik-e ilyen összefüggés, úgy derülhet ki, ha megvizsgáljuk, hogy az alkotmánybírák állásfoglalásai milyen mértékben esnek egybe annak a politikai oldalnak vagy pártnak az ugyanazon kérdésekben képviselt politikájával, amelynek jelöltjei voltak.

E változót általában elnöki rendszerekben a kinevező elnök pártállása,<sup>30</sup> parlamentáris kormányformák esetén a jelölő párt (vagy tisztségviselő párhovatartozása) alapján szokták azonosítani. Ebben a felmérésben azonban én nem a jelölő párt nézeteit, hanem a jelölő politikai oldal (jobb-,

<sup>28</sup> A bírák meglepő függetlenedésére több ismert példa van. Amerikában több elnök is csalódásának adott hangot amiatt, hogy az általa kinevezett bírók nem úgy szavaztak, ahogy azt várták. Theodore Roosevelt elnök pikírt megjegyzése szerint „egy banánból faragott bírónak is több gerince lenne”, mint Oliver Wendell Holmes bírónak, akit ő nevezett ki, de utólag Harry Truman és Dwight D. Eisenhower elnök is egy-egy legfelső bírósági bíró kinevezését (Tom Clarkét, illetve Earl Warrenét) tekintette a legnagyobb hibájának. A példákat lásd EPSTEIN–SEGAL: i. m. 119–120. Ezek az esetek azonban kivételek voltak csupán; összességében nagyon ritkán fordultak elő a *Supreme Court* bírái esetében, s az elnökök a kinevezésekkel többnyire elérték céljaikat. EPSTEIN–SEGAL: i. m. 121.; SUNSTEIN, Cass R., SCHKADE, David, ELLMAN, Lisa M., and SAWICKI, Andres: *Are Judges Political? An Empirical Analysis of the Federal Judiciary*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2006. 130.; TOOBIN, Jeffrey: *The Nine. Inside the Secret World of the Supreme Court*. Anchor Books, New York, 2008. 43. Nemcsak abban a tekintetben tehát összefüggés, hogy egy demokrata elnök liberális, egy republikánus pedig konzervatív jelölteket nevez ki, hanem abban is, hogy „[m]inél liberálisabb (vagy konzervatívabb) az elnök [aki kinevezi a bírakat], kinevezettjeik annál liberálisabban (vagy konzervatívabban) szavaznak”. EPSTEIN–SEGAL: i. m. 133.

<sup>29</sup> GAROUPA, Nuno: Empirical Legal Studies and Constitutional Courts. *Indian Journal of Constitutional Law*, 2010:4. 30.

<sup>30</sup> LINDQUIST, Stefanie A., YALOF, David A. and CLARK, John A.: The Impact of Presidential Appointments to the U.S. Supreme Court: Cohesive and Divisive Voting within Presidential Blocs. *Political Research Quarterly*, 2000:53.4. 797.; SULFRIDGE, Wayne: Ideology as a Factor in Senate Consideration of Supreme Court Nominations. *The Journal of Politics*, 1980:42. 560–567.

illetve baloldal) politikai érdekeit, illetve képviselt álláspontjait tekintetem független változónak, részint azért, mert csak a 2010–2014-es ciklust vizsgáltam, s így az alkotmánybírói magatartás jól összevethető volt a kormány, illetve az ellenzék pozícióival, részint pedig azért, mert az ebben az időszakban az Alkotmánybíróság elé került normakontroll-ügyekben a kormánypártok és az ellenzéki pártok többé-kevésbé azonos politikai álláspontokat képviseltek. Minthogy a Jobbik egyetlen alkotmánybíróját sem jelölt, s az AB elé került alkotmányos ügyekben változó álláspontjai voltak, a kutatási kérdés az ő esetükben nem volt értelmezhető.<sup>31</sup>

## 2.2. Az adatok

A 2010 után született jogszabályok alkotmányossági normakontroll-eljárásaiban képviselt alkotmánybírói állásfoglalások elemzése azt mutatja, hogy az AB tagjainak többsége esetében erős összefüggés van saját véleményük és azon politikai oldal álláspontjai között, amelyek jelölték őket. Amíg a jobboldali pártok által jelölt alkotmánybírák véleménye többnyire az volt, hogy a kormánytöbbség (amelynek megbízatásukat, illetve 2010 előtt megbízatásuk kezdeményezését köszönheték) által hozott, az AB-nál megtámadott jogszabályok alkotmányosak, addig a korábbi években a másik oldal által jelölt tagok többségükben alkotmányellenesnek tartották ugyanazokat a jogi normákat.

Ha az alkotmánybírák állásfoglalásait összesítjük, akkor a kormánypárti–ellenzéki skálán az alábbi rangsort állapíthatjuk meg, ha 1,00-nek vesszük a teljes mértékben kormánypárti pozíciót (azaz ezt az értéket kapnánk, ha valamennyi támadott jogszabályt alkotmányosnak tartották volna), és 0,00-ás értéket kap a kivétel nélküli ellenzéki álláspont (amit akkor kaptunk volna, ha valaki az összes kifogásolt jogszabályt alkotmány sértőnek minősítette volna):

<sup>31</sup> Jóllehet formailag több más ellenzéki párt (LMP, Együtt-PM, Demokratikus Koalíció) sem jelölt korábban alkotmánybírókat, azok egy része a korábbi Magyar Szocialista Pártból szakadt ki, ennél is fontosabb volt azonban, hogy néhány kivételtől eltekintve a vizsgált ügyekben egységes (ellenzéki) magatartást tanúsítottak.

3. táblázat

*Az alkotmánybírák abszolút rangsora a jelölő politikai oldal álláspontjaival való megegyezés szerint, 2010–2014\**

Balsai István	Jobboldali	0,966
Pokol Béla	Jobboldali	0,911
Salamon László	Jobboldali	0,900
Szívós Mária	Jobboldali	0,885
Dienes-Ohm Egon	Jobboldali	0,828
Juhász Imre	Jobboldali	0,823
Lenkovics Barnabás	Jobboldali	0,783
Szalay Péter	Jobboldali	0,727
Stumpf István	Jobboldali	0,447
Balogh Elemér	Jobboldali	0,432
Paczolay Péter	Konszenzusos	0,432
Kovács Péter	Jobboldali	0,361
Bihari Mihály	Jobboldali**	0,250
Holló András	Baloldali	0,222
Kiss László	Baloldali	0,222
Lévay Miklós	Baloldali	0,135
Bragyova András	Baloldali	0,027

\**n* = 12–37

\*\*1999 és 2008 között még baloldali jelöltként volt alkotmánybíró

A 3. táblázatból jól látható, hogy azon alkotmánybírók többsége, akiket jobboldali pártok jelöltek, 2010 és 2014 között erőteljesen támogatta a jobboldali kormány politikáját, míg a korábban baloldali vagy liberális jelöltként a testületbe került tagok mindegyike határozottan ellenezte az Orbán-kormány alkotmányos és szakpolitikai reformjait (hiszen a vizsgált jogszabályok döntő többsége ilyen tárgyú törvény volt).

Különösen a 2010 – az egyoldalú jelölési rendszer bevezetése – óta bekerült alkotmánybírák mutattak fogékonyságot a kormánytöbbség min-

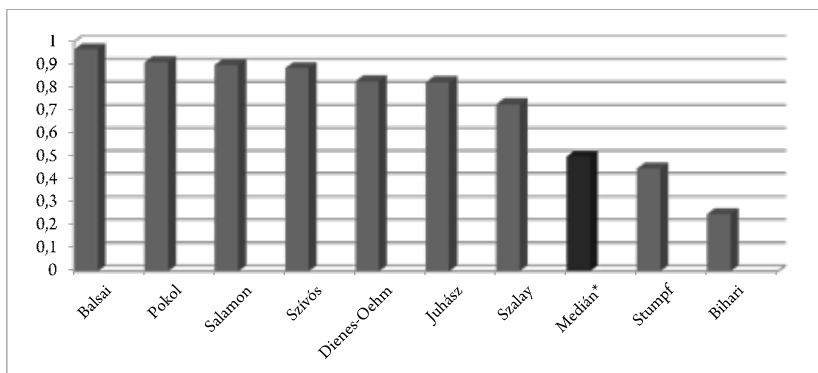
denkori álláspontjának támogatására. Ez alól csak két kivétel van, Stumpf István és Bihari Mihály magatartása – amíg az előbbi váltakozva foglalt állást a jobboldali kormányzat jogszabályainak fenntartása, illetve alkotmányjogi elutasítása között, addig az utóbbi, mintha másodjára is az MSZP jelöltje lett volna, hajlamosabb volt az ellenzéki alkotmánybírák véleményének támogatására. A kormánytöbbség jogalkotásának támogatása a 2010 óta megválasztott alkotmánybírák körében olyan erős volt, hogy ha feltesszük, hogy minden alkotmánybíró a későbbiekben is következetes álláspontokat képvisel, akkor – az egykori szocialista képviselő és baloldali alkotmánybíró-jelölt Bihari Mihályt nem számítva –, a Fidesz-kormány pártjai által jelölt alkotmánybírák a jövőben 81%-os valószínűséggel fognak a kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok alkotmányossága mellett szavazni – bármi legyen is azok tárgya, vagy bármilyen alkotmányjogi probléma miatt támadják is meg azokat az AB előtt. Ugyanez az arány az összes (tehát a 2010 előtt megválasztottakat is ideértve) jobboldali jelölt alkotmánybíró esetében (ugyancsak kihagyva Biharit) 73,3%. A jelölő politikai oldal, illetve az általuk jelölt és 2010 után megválasztott alkotmánybírák állásfoglalásai között olyan erős volt a korreláció, hogy a tíz ilyen alkotmánybíró közül négyen minden tíz jogszabály közül kb. kilencszer, további hárman pedig nagyjából nyolcszor a kormányzati érdekeket (vagyis a vitatott jogszabály fenntartását) támogatta. Feltűnő továbbá azon három alkotmánybíró kérelmelhetlen kormánypártisága, akik korábban jobboldali pártok parlamenti képviselői voltak – valójában ők támogatták legintenzívebben az új többség törvényeinek alkotmányosságát, s ebből kitűnően e három alkotmánybíró politikai orientációja legerősebb a jobboldali AB-tagok közül. Feltűnő azonban, hogy Bihari Mihály, aki a rendszerváltás előtt (1988-as kizárásáig) MSZMP-tag, 1994 és 1998 között pedig az MSZP országgyűlési képviselője volt, nem mutatott hasonló politikai elkötelezettséget. De a 2010 óta megválasztott AB-tagok közül kezdetben Stumpf István is az előzetes politikai várakozásoktól eltérő magatartást tanúsított.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Kettejük közös sajátossága még, hogy valószínűleg egyikük sem felelt meg az alkotmánybíróvá választás törvényi feltételeinek, amennyiben nem voltak gyakorlati jogászok, s korábban kiemelkedő (vagy egyéb) jogtudományi munkásságuk sem volt; Bihari Mihály ugyan már megválasztásakor is egyetemi tanár és az MTA doktora volt, ami látszólag megfelel a törvényi feltételeknek, ám e címeit nem állam- és jogtudományokból, hanem politikatudományból szerezte, így azok nem igazolhatták kiemelkedő elméleti jogtudományi teljesítményét. Stumpf István még formáli-



1. ábra

*A kormányzati álláspont támogatásának mértéke a 2010 és 2013 között megválasztott alkotmánybírák körében*



\* Valamennyi lehetséges álláspont tekintetében

Mindez különösen annak fényében meglehetősen egyértelmű támogatást jelent, hogy a másik oldalhoz tartozó bírák nagyjából hasonló mértékben utasították el ugyanezeket a jogszabályokat (2. ábra).

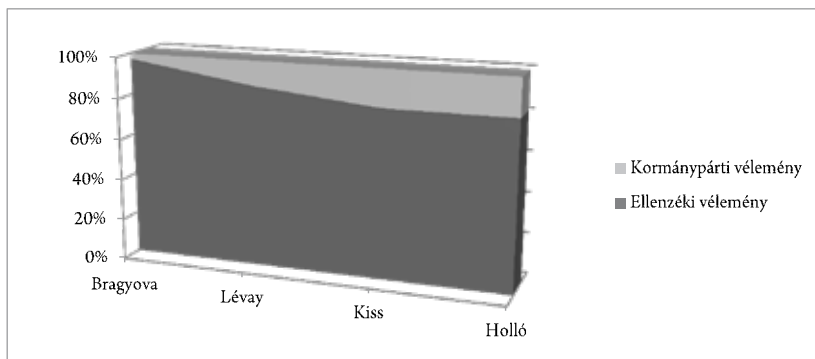
Minden jel arra utal, hogy az új kormányzat jogalkotásának egyöntetű és határozott támogatása a 2010 óta megválasztott alkotmánybírák részéről az ellenkező irányba tolta a korábban a másik oldal által jelölt alkotmánybírákat. Ha az Alkotmánybíróság a 2010-ben hatalomra került kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok alkotmányosságáról hozott megosztott döntést, akkor az ebbe a csoportba tartozó mind a négy alkotmánybíró egyenként átlagban az ilyen határozatok 85%-ában írt különvéleményt. Bragyova András például az ebbe a körbe tartozó összesen 36 olyan jogszabály ügyében, amelynek elbírálásában részt vett, 35-öt tartott részben vagy teljesen alkotmány(alaptörvény)-ellenesnek, Lévy Miklós 37-ből 32-öt, Kiss László 27-ből 21-et, míg Holló András 18-ból 14-et. Az

san sem felelt meg egyik feltételnek sem. Ehhez hasonlóan lásd HALMAI, 2014, 36. Nincsenek azonban bizonyítékok arra vonatkozóan, hogy mindez befolyással lett volna tevékenységükre, másrészt más olyan alkotmánybírákat (például Balsai Istvánt) is megválasztottak, akik szintén nem feleltek meg a feltételeknek, de más alkotmánybírói magatartást tanúsítottak, mint Bihari vagy Stumpf.

egykori baloldali (liberális) jelöltként a testületbe került AB-tagok így joggal nevezhetők „ellenzéki” alkotmánybíráknak, hiszen – figyelembe véve az ügyek tárgyát – a határozatok többségéhez fűzött véleményeik alapján ők úgy gondolták, hogy a kétharmados kormánytöbbség lényegében véve folyamatosan alkotmányellenesen kormányzott.

2. ábra

*Az ellenzéki és a kormánypárti álláspontok támogatásának mértéke a baloldali (vagy liberális) pártok által jelölt alkotmánybírák között*



Figyelemre méltó az is, hogy néhány alkotmánybíró esetében nem érvényesült az a hipotézis, amely szerint erős korreláció van az alkotmánybírák által a 2010 után született jogszabályok normakontroll-ügyeiben képviselt vélemény, illetve azon politikai oldal érdekei között, amely jelölte őket. Paczolay Péter vonatkozásában ez nem meglepő, hiszen ő konszenzusos jelölt volt. Kiegyensúlyozottnak látszik a szintén jobboldali jelölt Balogh Elemér és Stumpf István alkotmánybírói magatartása, különösen az utóbbié (akit már az új többség választott meg 2010 júliusában), figyelemmel már említett korábbi vezető politikusi múltjára is. Még inkább a szabályt erősítő kivétel a jobboldali jelölésű Kovács Péter alkotmánybírói magatartása, amelynek alapján összességében (36 állásfoglalása alapján) ő az ellenzéki és a kiegyensúlyozott AB-tagok között helyezhető el.

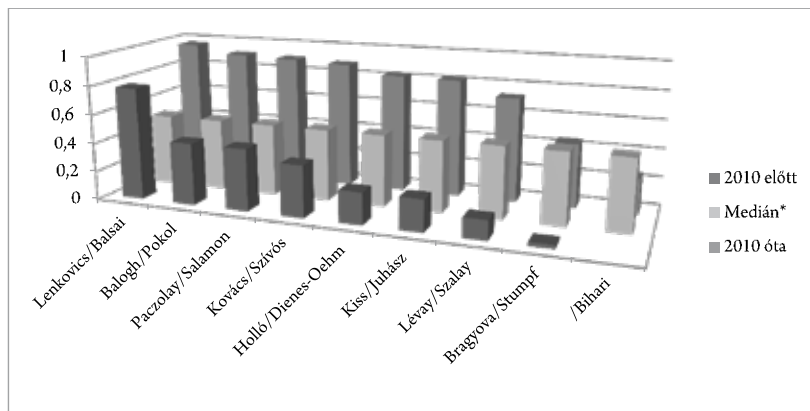
A fenti adatok ismeretében nem meglepő, hogy az Alkotmánybíróságon belül több személyi koalíció alakult ki az azonos oldalon álló alkotmánybírák között, amely többé-kevésbé állandósult együztavazásokat jelentett. Ez a testületen belüli éles polarizációt mutatja.<sup>33</sup> A stabil politikai orientációknak megfelelően mindkét oldalon volt példa ilyen véleményközösségre. A leggyakoribb együztavazásra Bragyova András és Kiss László között került sor, akik 88,88%-ban hasonló álláspontot foglaltak el az olyan ügyekben, amelyek eldöntésében mindketten részt vettek. De még három ellenzéki jelölt – Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós – hasonló állásfoglalása is gyakoribb volt (86,11%), mint az AB-n belüli legerősebb jobboldali szövetségé, amelyet Szívós Mária és Szalay Péter alkotott az ügyek 78,78%-ában. Megjegyzendő azonban, hogy a teljes azonosulást jelentő közös vélemény (a többséghez való csatlakozás vagy közös különvélemény) mellett még az említett esetekben is többször előfordult önálló, illetve eltérő indokolású különvélemény.

A politikai orientáció mellett megfigyelhető a korábban, illetve a 2010 óta megválasztott alkotmánybírák eltérő magatartása, ahogy azt a 3. és 4. ábra mutatja. A 2010 előtt parlamenti konszenzussal megválasztott alkotmánybírák jellemzően szkeptikusabbak voltak az új kormánytöbbség jogszabályainak alkotmányosságával szemben, míg a jobboldali kormánytöbbség által a testületbe küldött tagok véleménye sokkal kedvezőbb volt, vagyis ők jellemzően támogatták a Fidesz-kormány reformjait, illetve kiterjedt jogalkotási programját.

<sup>33</sup> A testületen belüli polarizáció és a politikai orientáció 2010 utáni megerősödését mutathatja, hogy az AB tagjai között feltehetőleg nem volt olyan éles és standard az elkülönülés a korábban, a második Orbán-kormány 2010 nyári megalakulását megelőzően született jogszabályok normakontrollja során. Ez azért csak feltételezés, mert csupán véletlenszerű, de nem szisztematikusan végzett vizsgálat áll mögötte.

3. ábra

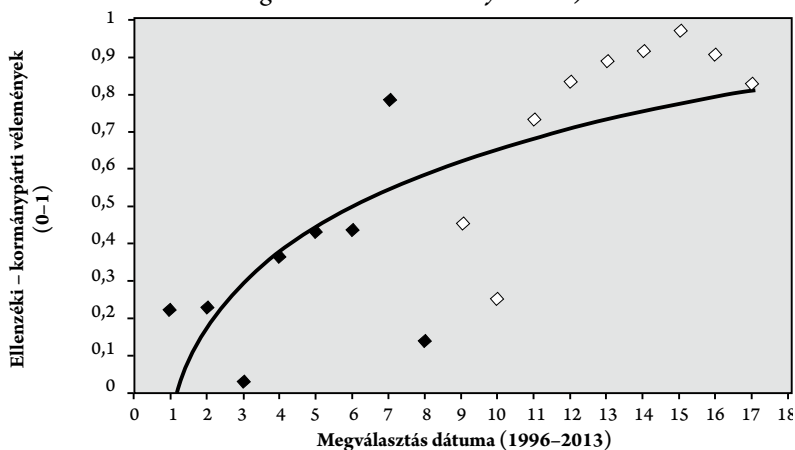
*A konszenzussal és a 2010–2013 között egyoldalúan, a kormánytöbbség által választott alkotmánybírák állásfoglalásai a kormánypárti–ellenzéki (1,00–0,00) álláspontok szerint*



\*Valamennyi lehetséges álláspont tekintetében

4. ábra

*A megválasztás dátuma és az alkotmánybírói magatartások összefüggésének logaritmus regressziós függvénye (világossal jelölve a 2010–2013 között megválasztott alkotmánybírákat)*



Mindez azonban csupán árnyalja, de nem kérdőjelezi meg a politikai orientáció, illetve az egyéni politikai preferenciák meghatározó szerepét az alkotmánybírói állásfoglalások kialakításában, ahogy az a 3. ábrából ugyancsak jól kitűnik.

Az alkotmánybírói állásfoglalások kvantitatív elemzése megerősítette a tanulmány elején feltételezett korreláció meglétét. Bármennyire erős is azonban ez az összefüggés, önmagában nem ad magyarázatot az egyes alkotmánybírák és az őket jelölő politikai oldal véleményeinek egybeesésére (vagy eltérésére). Ezért kvalitatív elemzéssel, azaz a többségi és a különvélemények legfontosabb tartalmi elemeinek, illetve érvelési módjának vizsgálatával igyekeztem kizárni az alkotmánybírák politikai orientációival szembeni esetleges alternatív magyarázatokat. Ennek eredményei szerint semmilyen más független változó jelentősebb szerepe nem mutatható ki a kézenfekvő, s az empirikus adatok által megerősített tényezővel szemben (a kvalitatív elemzés eredményeit részletesebben lásd alább).

### 2.3. Elemzés

A tanulmány kérdésfeltevése alapján a 4.2. pontban megfogalmazott hipotézist – összefüggés van az alkotmánybírák által elfoglalt álláspontok és az őket jelölő pártok által képviselt nézetek között az új kormányzati többség által elfogadott–elfogadtatott jogszabályok normakontroll-ügyeiben – az adatok elemzése megerősítette: erős, egyes alkotmánybírák esetében rendkívül erős korreláció van a kétféle vizsgált adat között. Az AB-tagok többségének esetében az eredmények határozottak és egyértelműek; az alkotmánybírák konzekvens álláspontokat képviselnek ebben a tekintetben, függetlenül az eléjük kerülő ügyek tárgyától és a vizsgált alkotmányos problémától. Bár idővel minden bizonnyal változhat az alkotmánybírák véleménye akár ugyanabban a kérdésben is,<sup>34</sup> az itt figyelembe vett négy éves időszak ehhez túl rövidnek tűnik. Azon alkotmánybírák esetében pedig, akiket saját táboruk kezdetben még lojálisnak gondolt (mint például Bihari Mihályt és Stumpf Istvánt), a „kiszámíthatatlanság” vagy „árulás”

<sup>34</sup> Egy amerikai felmérés szerint például a Legfelső Bíróság tagjainak szavazási magatartása megbízatásuk első négy évében erősebb korrelációt mutat (.64) mutat az őket kinevező elnök ideológiájával, mint később. Aki pedig legalább tíz évig szolgál a Bíróságon, annál ez az arány már csak .49. EPSTEIN–SEGAL: i. m. 136.

(vagyis a szakmai függetlenség jelei)<sup>35</sup> nem saját korábbi magatartásukhoz képest jelentkezett, hanem a 2010-es kormányváltás utáni megbízatási idejük elejétől.

Az alkotmánybírói magatartás és az őket jelölő politikai oldal nézetei közötti erős korreláció alól csak három alkotmánybíró (Paczolay Péter, Balogh Elemér, Stumpf István) jelentett kivételt. Paczolay Péter esetében jelölésének konszenzusos módja magyarázatot jelenthet kiegyensúlyozott magatartására (azaz váltakozó állásfoglalásaira), ami minden bizonnyal az elnöki tisztségből is eredő kényes egyensúlyozás eredménye volt.<sup>36</sup> Hasonló egyensúlyozó magatartás jellemezte Stumpf Istvánt is, aki mind fontos alapjogi kérdésekben, mind államszervezeti és egyéb ügyekben egyfajta „hintapolitikát” folytatott.<sup>37</sup>

Az alkotmánybírák között a vizsgált időszakban csak igen mérsékelt kollegialitásról beszélhetünk, ha ennek mércéje az egyhangúság. Az alkotmánybírák között kezdettől olyan nagy volt az ideológiai távolság, hogy a kollegiális egyetértésnek nem volt terepe, sőt a taktikai állásfoglalások és alkuk lehetőségei folyamatosan szűkültek. Amíg például kezdetben néhány emblematikus ügyben a testület képes volt egyhangú határozatot hozni,<sup>38</sup> addig 2013 áprilisa után – amikor többségbe kerültek az egyoldalúan a Fidesz-kormány által jelölt alkotmánybírák – erre már nem volt esély. Ezzel együtt a testületen belüli konformitás, illetve az alkalmazkodás sem voltak jellegzetes magatartásformák, sajátos módon még az AB fenyegetettségének időszakában sem. Ezzel szemben az AB-ra a rendkívül erős polarizáltság volt jellemző, amit nem önmagában az egyhangú döntések nagyon alacsony aránya, hanem a szembenálló táborok erős kohéziója

<sup>35</sup> HALMAI, 2014, 41.

<sup>36</sup> Amibe belefért a kormánytöbbség számára nagyon fontos, ám alkotmányjogi szempontból rendkívül aggályos törvények jóváhagyása is, mint a Takarékbank államosításáról szóló, vagy az ún. semmisségi törvény alkotmányosságának támogatása.

<sup>37</sup> Stumpf támogatta például a bírák kényszernyugdíjazását előíró, vagy a semmisségi törvény alkotmányosságát, ellenezte ugyanakkor az új egyházügyi és médiajogi szabályozást. Ráadásul, amíg „ellenzéki” véleményeinek többsége 2011-ben és 2012-ben született, 2013 közepétől erőteljes túlsúlyba kerültek a kormánytöbbséget támogató állásfoglalásai; az utóbbi időszakban az itt vizsgált állásfoglalásainak kétharmadában az AB előtt lévő jogszabályok alkotmányossága mellett foglalt állást. Kiegyensúlyozott összteljesítménye így valójában két ellentétes periódus összegzéséből adódik.

<sup>38</sup> Így a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentése [8/2011. (II. 18.) AB határozat], a 98%-os visszamenőleges különadó [184/2010. (X. 28.) AB határozat] és a kizárólagos hatalomgyakorlás kísérletének megállapíthatóságának [3025/2013. (II. 12.) AB végzés] ügyében.

mutat. Ez annak volt betudható, hogy az állandósult szembenállás – illetve a valószínű ideológiai küzdelem – a két ellentétes oldalon álló alkotmánybírókat egyre szélsőséesebb (határozottabb) pozícióba tolta.<sup>39</sup>

Összességében az alkotmánybírák többségénél kimutatható erőteljes politikai igazodás mértéke meglepő; a tapasztalatok szerint ugyanis az alkotmány- vagy felsőbíróságokba jelölt bírák többsége politikai értelemben inkább mérsékelt (hiszen ez megkönnyíti az ilyen jelöltek elfogadtatását), akik ezért hajlamosabbak lehetnek a kompromisszumokra és az alkotmánybíróvási presztízs megőrzése, valamint a határozatok végrehajtásának biztosítása érdekében oly fontos egységes fellépésre.<sup>40</sup> Magyarországon azonban 2010 – de elsősorban 2013 áprilisa – után más helyzet alakult ki. Noha az adatok fényében jól lehet érvelni amellett, hogy sokáig a valódi választóvonal a „régí” (parlamenti konszenzussal megválasztott) és az „új” (egyoldalúan jelölt) alkotmánybírák között húzóódott, a testület tagjainak felduzzasztásával, illetve kicserélésével ennek a jelentősége folyamatosan csökkent. A belső erőviszonyok radikális megváltozása, az egyensúly megbomlása után már nem voltak olyan kényszerek, amelyek az új többséget kompromisszumokra készítették volna.<sup>41</sup> A más alkotmánybírószágokban gyakran erős testületi hatás ezért a minimálisra csökkent, ha maradt ilyesmi egyáltalán. Végül megemlíthető az is, hogy a korábbi alkotmánybíróvási gyakorlat az új Alaptörvény és a közjogi rendszer átalakítása közepette nem bizonyult elég erősnek és elfogadottnak ahhoz, hogy kiküszöbölje az alkotmánybírák közti ideológiai különbségeket, azzal, hogy ha a jog egyértelmű, akkor a bírák akkor is egyetértenek, ha egyébként jelentős eltérés van egyéni felfogásuk között.<sup>42</sup> Az alkotmánybírák politikai orientációja felülírt csaknem minden korábbi alkotmányos konszenzust, sok esetben olyan törvényi megoldásokat ismerve el alkotmányosnak, amelyek megkérdőjelezték a jogállamiság számos, korábban tabunak tekintett normáját.

<sup>39</sup> Lásd ehhez: SUNSTEIN, Cass R., SCHKADE, David, ELLMAN, Lisa M., and SAWICKI, Andres: i. m. 71–73.

<sup>40</sup> SUNSTEIN, Cass R., SCHKADE, David, ELLMAN, Lisa M., and SAWICKI, Andres: i. m. 83–85.; WESEL, Uwe: *Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik*. Karl Blessing Verlag, München, 2004. 216.

<sup>41</sup> A politikai szembenállás fenntartását erősítheti továbbá, hogy úgy tűnik, Magyarországon van (politikai) élet az AB-tagság után is: Sólyom László köztársasági elnök, Trócsányi László nagykövét és miniszter lett alkotmánybíróvási pályafutása után.

<sup>42</sup> SUNSTEIN, Cass R., SCHKADE, David, ELLMAN, Lisa M., and SAWICKI, Andres: i. m. 83.

A kutatási eredményekből nem vezethető le a politikai preferenciák kizárólagos hatása, sőt néhány alkotmánybíró esetében még annak meghatározó szerepe sem igazolható. Mivel az alkotmánybírák álláspontjai nem esnek teljesen egybe az őket jelölő pártok politikai érdekeivel, illetve nézeteivel, biztos, hogy egyéb szempontok is motiválják az AB tagjainak véleményeit. Az itt ismertetett empirikus vizsgálat adatai azonban nem alkalmasak arra, hogy ezeket az egyéb hatásokat felmérjék és mértéküket megállapítsák.

Ákár mennyire meggyőzőnek tűnnek is azonban az adatok, érdemes megvizsgálni, hogy vajon azt mértük-e, amit akartunk, és azt pontosan tettük-e; azaz ellenőriznünk kell, hogy a következtetéseink megbízhatók és hitelesek-e. A lehetséges ellenérvek áttekintése révén továbbá a felmérés eredményeinek mélyebb elemzését is elvégezhetjük.

A legfontosabb kétség azzal kapcsolatban merülhet fel, hogy még ha fennáll is az említett korreláció, vajon annak valóban az alkotmánybírák politikai orientációja az oka, vagyis egyéni preferenciáiknak megfelelően döntenek, vagy más magyarázat is lehetséges.<sup>43</sup> Plauzibilis válasz lehet például az alkotmánybírák szakmai meggyőződése, jogi felfogása, bírói (jogász) filozófiája. Az alkotmányjogi kérdések, érvek mindig különböznek a politikai megfontolásoktól, még abban az esetben is, ha ugyanazon tárgyra vonatkoznak. Az alkotmánybírák a vitás kérdéseknek nem a politikai, hanem az alkotmányjogi vonatkozásait vizsgálják, megállapításaik még akkor is ezekre vonatkoznak, ha történetesen a végeredményt (a jogszabály alkotmányosságáról szóló döntést) illetően megegyeznek valamelyik politikai fél álláspontjával.<sup>44</sup>

Ennek a magyarázatnak azonban több problémája is van.<sup>45</sup> A legfontosabb mindjárt az, hogy az alkotmánybírói állásfoglalásokat nem jogfilozó-

<sup>43</sup> Természetesen nem az alkotmánybíráknak a vizsgált jogszabályok alkotmányosságáról kialakított véleményeinek standard eltérései számítanak, hiszen ezek önmagukban nem bizonyítják, hogy az eltéréseknek politikai motivációik lennének. A bizonyíték a jelölő politikai oldalnak ugyanazokban az ügyekben képviselt nézeteivel való, többnyire nagyon erős korreláció.

<sup>44</sup> MÖLLERS, Christoph: Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts. In JESTAEDT, Matthias–LEPSIUS, Oliver–MÖLLERS, CHRISTOPH–SCHÖNBERGER, Christoph: *Das engrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*. Suhrkamp Verlag, Berlin, 2011. 317.

<sup>45</sup> Megjegyzem, hogy azoknál, akiknek alkotmánybíróvá jelölésük előtt nem volt sem jogtudósi, sem bírói előéletük (mint például Bihari Mihály, Stumpf István, Balsai István vagy Salamon László), ez az érv eleve nem jöhet szóba.



fiai értékekkel, meghatározott szabályozási rezsimek megoldásaival vagy értelmezésméletekből levezethető következtetésekkel vetettük egybe, hanem politikai viták szembenálló feleinek pozícióival. Ha az alkotmánybírák csak az Alaptörvény rendelkezései és jogi szempontok alapján, vagy akár saját jogászai ideológiájuk és értékeik szerint foglalnak állást, vajon hogyan lehetséges, hogy ezek a vélemények az alkotmánybírák mintegy kétharmadánál kb. 80%-os arányban, több mint négyötödük esetében pedig kb. 70%-os arányban egybeesnek valamelyik politikai oldal nézetével? Vajon hogyan lehetséges az, hogy történetesen éppen annak a politikai oldalnak az érdekeivel, amely őket alkotmánybírónak jelölte?

Logikailag ez csak abban a kevésbé valószínű esetben lenne lehetséges, ha valamelyik politikai oldal nézetei és törekvései teljes egészében, vagy legalábbis rendkívül nagy mértékben egybeesnének az alkotmányossági követelményekkel (avagy valamely határozott bírói-alkotmányértelmezési felfogással), míg a másik oldalé teljesen, vagy legalábbis túlnyomórészt alkotmányellenesek lennének (vagy ellentétesek ezzel a szakmai értékrenddel). De még ha elfogadnánk is ezt a valószínűtlen feltételezést, akkor sem lenne ésszerű magyarázat arra, hogy az alkotmányosságot képviselő politikai tábor politikai nézetei miért épp azon alkotmánybírák szakmai meggyőződéseivel esnek egybe, amelyeket ők maguk jelöltek. Nem világos továbbá, hogy milyen konzekvens alkotmányjogi felfogás értékei fedik csaknem teljes mértékben a 2010 utáni közjogi átalakulásokat és radikális társadalmi és gazdasági reformok irányait (és fordítva). Ha az alkotmánybírák csakis alkotmányjogi szempontokat mérlegelnének álláspontjuk kialakítása során, akkor véleményeiknek a valamennyi lehetséges állásfoglalás alapján számított medián érték körül kellene szóródnia, s egyenletes vagy egyenlőtlen eloszlást kellene mutatnia;<sup>46</sup> ezzel szemben az egyéni vélemények jól láthatóan a jelölő politikai oldalak álláspontjaihoz igazodnak.

A többségi és a különvélemények egy részének kvalitatív elemzése szintén azt mutatja, hogy az alkotmánybírák nem valamely jól meghatározott

<sup>46</sup> Ha a bírák szavazási magatartása a konzervatív-liberális ideológiai osztályozás alapján jelentősen eltér a középértéktől, akkor biztonságosan következtetni lehet arra, hogy ez magyarázó változója a bírói magatartásnak. SPAETH, Harold J.: Reflections about Judicial Politics. In WHITTINGTOM, KEITH E., KELEMEN, Daniel R. and CALDEIRA, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2008. 760.

bírói filozófia mentén döntenek; aktivizmusuk, illetve passzivizmusuk, a múltbéli AB-gyakorlattól való eltérések, illetve azok fenntartása rendszeresen történik, de legalábbis nem illeszkedik következetesen valamely értelmezésmélet keretei közé.<sup>47, 48</sup>

De ha el is vetjük az alkotmányos, illetve jogi szempontok meghatározó szerepét az alkotmánybírói döntéshozatal során, ez még mindig nem jelenti, hogy politikai alapon döntenek. Magatartásukat befolyásolhatják a testületen belüli erőviszonyok, alkuk és taktikai állásfoglalások. Éppígy szerepe lehet az AB intézményi érdekeinek is; a testületnek ügyelnie kell arra, hogy határozatait más politikai aktorok tiszteletben tartsák és végrehajtsák, különösen egy kétharmados parlamenti többség mellett, hiszen csak néhány éve annak, hogy alaposan megkurtították a hatáskörét, mert nem a kormánytöbbségnek tetsző döntést hozott. Az AB-nak figyelemmel kell kísérnie saját társadalmi megítélését is, ha hosszú távon érvényesíteni akarja intézményi érdekeit. Sőt még ha el is ismerjük a bírák egyéni attitűdjeinek, preferenciáinak hatását, akkor sem biztos, hogy azok politikai értékvalasztások; az alkotmánybírák magatartása morális meggyőződést is kifejezhet, vagy pragmatikus hozzáállást is jelezhet. S végül nem zárhatjuk ki, hogy a döntések kialakulásában az alkotmányjogi szakmai szempontoknak is jelentőségük van; ha például az Alaptörvény egyértelmű rendelkezést tartalmaz az adott ügyre, vagy a korábbi AB-gyakorlat felülbírálatának nincs oka, akkor nem valószínű, hogy a testület tagjai mégis inkább saját politikai felfogásuk érvényesítésére törekednének.

E tényezők hatása, akár rendszeres vagy állandó befolyása a döntéshozatali folyamatra nem tagadható – legalábbis az ismertetett adatok önmagukban nem cáfolják, hogy a politikai orientáción kívül más faktorok is számíthatnak. Ám ez sem változtat azon, hogy az alkotmánybírák állásfoglalásai a kiemelten fontos politikai ügyekben nagyon erős korrelációt mutatnak az őket jelölő politikai oldal érdekeivel, s ezt a felsorolt alternatív lehetőségek

<sup>47</sup> Tagadhatatlan azonban, hogy bizonyos jogi felfogások következetes képviselője megjelent egy bírónál, mint például a korábbi alkotmánybírói határozatokkal (illetve az azokban foglalt konstrukciókkal) szembeni fenntartások Pokol Béla több különvéleményében, arra hivatkozással, hogy azok az új alkotmányszöveg miatt már nem tekinthetők feltétlenül iránymutatónak. Lásd például a 174/2011. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét.

<sup>48</sup> Balázs Zoltán kvalitatív elemzéssel meggyőzően bizonyítja, hogy az AB egyes tagjai 2010 után tisztán politikai érveléseket használtak álláspontjuk alátámasztására. Lásd BALÁZS Zoltán tanulmányát ebben a kötetben.

egyike sem magyarázza. Nem kétlem, hogy az egyes alkotmánybírák – akár jóhiszeműen – csupán „beleolvassák” az alkotmányszövegbe a saját ízlésüknek, politikai, ideológiai felfogásuknak megfelelő tartalmat,<sup>49</sup> ám ettől a döntéshozatal nem válik politikailag kevésbé elfogulttá.

Úgy tűnik, az adatok leginkább az alkotmánybírák személyes politikai orientációjával magyarázhatók, vagyis az alkotmánybírák állásfoglalásai azért egyeznek meg statisztikailag jelentős mértékben az őket eredetileg jelölő politikai oldal nézeteivel, mert politikai orientációjuk, személyes politikai preferenciáik ehhez az oldalhoz kötik őket.<sup>50, 51</sup> Ez a változó arra is magyarázatot ad, hogy már 2010 előtt is miért volt olyan fontos a pártoknak az alkotmánybíró-jelölés, s a Fidesz-kormány kétharmados többségére támaszkodva miért monopolizálta a jelölést, majd szállta meg bizalmasaival a testületet.

A politikai orientációt, ahogy azt a 3. fejezetben definiáltam, ebben az összefüggésben valamely politikai ideológiához vagy szerveződéshez köthető értékek, attitűdök és preferenciák jelentik. További kérdés, hogy ha ez így is van, akkor az alkotmánybírák pártpolitikai vagy egyéni politikai preferenciáik, ideológiai meggyőződésük szerint döntenek-e. Ez a két lehetőség azonban aligha választható szét pontosan, de ez nem is szükséges: egyrészt a politikai pártok már azzal is elérik céljukat, ha egy velük szimpatizáló jelöltek választatnak meg, még akkor is, ha az illető elég autonóm sze-

<sup>49</sup> Antonin Scalia az ilyen típusú bírót jellemezte úgy, mint az a „boldog ember, aki este hazamegy a feleségéhez, és azt mondja neki: »az Alkotmány pontosan azt jelenti, amit szerintem jelentenie kell!«” Idézi TOOBIN: i. m. 66.

<sup>50</sup> Hasonlóan erős korrelációt máshol is mértek már. Egy amerikai felmérés szerint a Warren-bíróság óta 2008-ig kinevezett bírák esetében a bírák politikai ideológiai elkötelezettsége és szavazási magatartása közötti korrelációs koeficiens értéke 0.78 volt, amiből azt a következtetést vonták le, hogy alapvetően ez az elkötelezettség befolyásolja a bírói állásfoglalásokat. SEGAL, Jeffrey A.: *Judicial Behavior*. In WHITTINGTON, KEITH E., KELEMEN, Daniel R. and CALDEIRA, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2008. 26.

<sup>51</sup> Néhány esetben maguk az alkotmánybírák is utaltak a politikai szempontok esetleges szerepére. Amíg például Pokol Béla több különvéleményében is nehezményezte, hogy egyes bírók az országgyűlési politikai küzdelmek érveit is hangoztatva kezdeményeznek konkrét normakontrollt, amelynek nyomán a „politikai küzdelmek bírói szférára áttévődése jön létre, mely rövid idő alatt átpolitizálhatja a bírói kart, és eltorzíthatja az igazságszolgáltatást” [Lásd a 3192/2014. (VII. 14.), illetve a 3193/2014. (VII. 14.) AB határozatokhoz fűzött különvéleményeit], addig Paczolay Péter a 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz írt különvéleményében arra utalt, hogy az Alkotmánybíróság a fővárosi közgyűlésre vonatkozó választási szabályok felülvizsgálatakor nem kizárólag alkotmányjogi szempontokat érvényesített.

mélyiség; a lényeg, hogy politikai meggyőződése megfeleljen az illető párt értékeinek, politikai irányvonalának. Másrészt, mivel a kutatási hipotézis csak az volt, hogy az alkotmánybírák állásfoglalásai és az őket jelölő politikai oldal nézetei között szoros összefüggés van, az adatelemzés eredménye pedig az lett, hogy az AB tagjainak egyéni véleményeit jelentősen befolyásolja saját politikai orientációjuk (azaz elsősorban nem jogi szempontok alapján döntenek), nincs kiemelkedő jelentősége annak a kérdésnek, hogy ha ez valóban így van, az az alkotmánybírák miért teszik. Úgy vélem, az empirikus adatok nem alkalmasak annak megállapítására, hogy az alkotmánybírák milyen mértékben igazodnak az általuk preferált politikai erőhöz, s mennyiben döntenek saját politikai értékítéleteik alapján. Csupán az biztos, hogy elsősorban politikai preferenciáik alapján döntenek; s bár erős bizonyítékok vannak arra, hogy ezek egyben pártpolitikai szimpátiák (s nem csupán olyan egyéni értékválasztások, amelyek éppen egybeesnek annak a pártnak a politikájával, amely jelölte őket), a politikai orientáció e két oldala nem választható szét.<sup>52</sup>

Ezzel a következtetéssel szemben a jellemzően „ellenzéki” magatartást tanúsító alkotmánybírók esetében felvethető az az alternatív magyarázat, hogy ők valójában nem egy politikai oldalhoz igazították állásfoglalásaikat, hanem csak határozottan felléptek a jogállamiság lebontásával szemben. Ennek a fajta érvelésnek nagy súlyt ad, hogy a vizsgált ügyek kb. egyharmadában az alkotmánybíróvási felülvizsgálat tárgya olyan szabályozás volt, amit nemzetközi emberi jogi szervezetek, illetve európai uniós vagy európa tanácsi intézmények is többször bíráltak, mert azokat ellentétesnek tartották az európai konstitucionalizmus értékeivel. Azt is mondhatnánk, hogy az itt alkalmazott módszertan alapján például az Európai Unió is jellemzően „ellenzékieknek” minősülne, miközben nyilvánvaló, hogy az EU mindvégig igyekezett távol tartani magát a magyar belpolitikai vitáktól. Ez az ellenvetés részben megáll, azzal azonban, hogy a nemzetközi szervezetek érvelése nem a magyar alaptörvényen alapult, hanem az európai konstitucionalizmus gyakran általános értékein, márpedig az Alkotmánybíróság a nemzeti alkotmány normái felett öröködik – úgy tűnik még akkor is, ha azok nem feltétlenül kon-

<sup>52</sup> Bár az ellenkezőre is vannak anekdotikus bizonyítékok, s az nem is zárható ki, az állítás nyilvánvalóan nem az, hogy az egyes alkotmánybírók konkrét politikai megrendelések alapján hozzák meg egyéni állásfoglalásaikat. Meglehet, hogy csupán többük meggyőződése esik egybe ilyen nagy mértékben a kormánypárti vagy az ellenzéki aktuális politikai törekvésekkel.

formak az európai alkotmányosság egyes elveivel. Másrészt ha el is ismerjük az elvont jogállamiság védelmének politikasemleges törekvését az „ellenzéki” alkotmánybírák esetében, ez az őket jelölő politikai oldal (vagyis az ellenzék) politikai pozícióival való erős korrelációra önmagában még nem ad elégséges magyarázatot; erősen kétséges például, hogy a miniszterek irányítási jogának korlátozása személyzetpolitikai hatáskörük szűkítésén keresztül, a frakcióalakításhoz szükséges képviselői létszám emelése vagy az alkotmánymódosítások alkotmánybírói felülvizsgálhatóságának elutasítása az alkotmányos jogállam ellen irányuló lépések lettek volna (politikai jelentőségük viszont annál nagyobb lehetett).

Más jellegű kihívást jelent a körkörös érvelés problémája, amit az attitűd-moddellel szemben szoktak felvetni. Az amerikai szakirodalomból ismert bírálat lényege, hogy amíg a bírák attitűdjeit a szavazási magatartásukból vezetik le, a szavazási magatartást attitűdjeikkel magyarázzák.<sup>53</sup> A mi esetünkben azonban nincs szó körbenforgó érvelésről, hiszen a feltárt összefüggésben az alkotmánybírák állásfoglalásai és az őket jelölő politikai oldal nézetei a függő és független változó viszonyában (ok-okozati viszonyban) állnak egymással. Amíg tehát az alkotmánybírói magatartást jelentős mértékben a politikai attitűd magyarázza, az alkotmánybírák politikai orientációja nem azért köthető valamelyik politikai oldalhoz, mert meghatározott ügyekben meghatározott véleményt képviseltek.

### 3. KÖVETKEZTETÉSEK

Az alkotmánybírák többsége 2010 és 2014 között nagyon nagy mértékben az őket jelölő politikai oldal érdekében vagy politikájának megfelelő álláspontokat képviselt, attól függetlenül, hogy az AB által vizsgált ügy ideológiai

<sup>53</sup> A körkörös érvelés vádját Segal és Spaeth azzal igyekeznek elkerülni, hogy a Legfelső Bíróság bíráinak múltbéli szavazási magatartásával nem politikai attitűdjeiket magyarázzák, hanem annak alapján jósolják meg a bírók későbbi szavazatait. A jövődöbéli szavazások becslésének pontossága pedig bizonyítja a független változó magyarázó erejét, vagyis a bírói attitűdök szerepét a döntéshozatalban. SEGAL–SPAETH 1993, 24–25. Úgy tűnik azonban, hogy ezen a módon csak közelebbi eljárást (a későbbi szavazási magatartás előrejelzését), de közvetett módon mégis csak a szavazási magatartásból vezetik le az attitűdök meghatározó szerepét. Egy további megoldásuk egy másik proxy-módszer alkalmazása; ennek során a bírójelöltek előzetes sajtóbeli megítélését vetették össze a megválasztott bírák későbbi tényleges szavazási magatartásával, ami megerősítette az eredeti mérési eredményeket.

giallag milyen irányultságú volt, vagy mi volt a tárgya, és attól is, hogy a konkrét ügyben mi volt az alkotmányjogi probléma. A vizsgált időszakban a politikai orientáció meghatározó szerepet játszott valamennyi baloldali-liberális jelölt alkotmánybíró, s – egy kivétellel – az összes 2010 óta a jobb-oldal által megválasztott AB-tag esetében. A politikai attitűdök meghatározó vagy erős szerepet játszottak a 17 vizsgált alkotmánybíró<sup>54</sup> közül 14 állásfoglalásainak kialakításában, igaz, két esetben (Bihari Mihály és Kovács Péter) nem a jelölési mód alapján várt, hanem ellenkező irányban. Ez azt jelenti, hogy az alkotmánybírák több mint 80%-ának magatartását alapvetően befolyásolja politikai orientációjuk, kétharmaduknál pedig ez az őket jelölő politikai oldalhoz köthető. Az alkotmánybírák állásfoglalásai és az őket jelölő politikai oldal nézetei és érdekei közti erős korrelációra csak az AB tagjainak egyéni politikai orientációja – politikai ideológiai hovatartozásuk, értékeik, attitűdjeik és preferenciáik összessége – ad plauzibilis magyarázatot. Eszerint az alkotmánybírák azért szavaznak konzekvensen valamelyik politikai oldal által képviselt politika mellett, mert általában egyetértenek azzal, vagy mert valamely egyéb okból támogatják azt.

Az ismertetett empirikus kutatás nem zárta ki, sőt közvetett módon igazolta a politikai orientáció melletti egyéb tényezők befolyásoló szerepét az Alkotmánybíróság döntéshozatali folyamatában. Ennek mérésére ez az empirikus vizsgálat azonban nem volt használható, így legfeljebb csak spekulatív úton következtethetünk arra, hogy az AB belső viszonyai, saját intézményi érdekei, a tételes alkotmányjog szakmai szempontjai, a koherens értelmezési gyakorlat kialakításának igénye és esetleg más faktorok is befolyásolják az egyéni állásfoglalásokat. Ezek szerepének meghatározásához más, illetve további kutatásokra lenne szükség.

Az azonban bizonyosnak látszik, hogy amíg az Alkotmánybíróság tagjait politikusok választják ki saját politikai szempontjaik alapján azért, hogy – egyebek mellett – politikai ügyekben hozzanak végső döntést egy olyan alkotmány alapján, amelyet az egyik politikai tábor hozott a saját értekeinek érvényre juttatása és céljainak elérése érdekében, addig az alkotmánybírák döntéseit mindig jelentős – sőt alighanem meghatározó – mértékben a politika fogja befolyásolni, legyen szó az alkotmánybírák saját politikai preferenciáiról, vagy azokéról, akik a testületbe küldték őket.

<sup>54</sup> Mint láttuk, egy esetben – Trócsányi Lászlónál – megfelelő adatok hiányában a politikai elkötelezettség nem volt vizsgálható.

*Felhasznált irodalom*

- ANNUS, Taavi: Courts as Political Institutions. *Juridica International*, 2007:XIII.
- BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1994.
- DRINÓCZI Tímea: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április–július. *Közjogi Szemle*, 2010:3.
- EPSTEIN, Lee and SEGAL, Heffrey A.: *Advice and Consent. The Politics of Judicial Appointments*. Oxford University Press, Oxford–New York, 2005.
- GAROUPA, Nuno: Empirical Legal Studies and Constitutional Courts. *Indian Journal of Constitutional Law*, 2010:4.
- HALMAI Gábor: Népszavazás és alkotmánybíráskodás – a politika és jog határán. *Beszélő*, 1998:3.
- HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve. *Fundamentum*, 2014:18.
- HOLLÓ András: *Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon. Útmutató Kiadó*, h.n., é.n.
- HÖNNIGE, Christoph–GSCHWENDT, Thomas: Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD – ein unbekanntes Wesen? *Politische Vierteljahresschrift*, 2010:51.
- LIETZMANN, Hans J.: Kontingenz und Geheimnis. Die Veröffentlichung der Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht. In van Ooyen, Robert Chr., Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.
- LINDQUIST, Stefanie A., YALOF, David A. and CLARK, John A.: The Impact of Presidential Appointments to the U.S. Supreme Court: Cohesive and Divisive Voting within Presidential Blocs. *Political Research Quarterly*, 2000:53.4.
- M. LÁSZLÓ Ferenc: Bihari Mihály pályaképe – A munkaruhától a talárig. *Magyar Narancs*, 2008/24.
- MÖLLERS, Christoph: Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts. In Jestaedt, Matthias–Lepsius, Oliver–Möllers, Christoph–Schönberger, Christoph: *Das engrenzte Gericht*.

- Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht.* Suhrkamp Verlag, Berlin, 2011.
- PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In Paczolay Péter (vál., szerk. stb.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés.* Budapest, 1995.
- POKOL Béla: Aktivista alkotmányjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról. *Társadalmi Szemle*, 1992:5.
- ROBERTSON, David: *The Judge as Political Theorist. Contemporary Constitutional Review.* Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2010.
- SEGAL, Jeffrey A.–SPAETH, Harold J.: *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited.* Cambridge University Press, New York, 2002.
- SEGAL, Jeffrey A.: Judicial Behavior. In Whittington, Keith E., Kelemen, Daniel R. and Caldeira, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics.* Oxford, New York, Oxford University Press, 2008.
- SOMODY Bernadette: Újmagyar alkotmánybíráskodás. *Fundamentum*, 2014:18.
- SÓLYOM László: Az Alkotmánybíróság önértelmezése. In Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- SPAETH, Harold J.: Reflections about Judicial Politics. In Whittington, Keith E., Kelemen, Daniel R. and Caldeira, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics.* Oxford, New York, Oxford University Press, 2008.
- SULFRIDGE, Wayne: Ideology as a Factor in Senate Consideration of Supreme Court Nominations. *The Journal of Politics*, 1980:42.
- SUNSTEIN, Cass R., SCHKADE, David, ELLMAN, Lisa M., and SAWICKI, Andres: *Are Judges Political? An Empirical Analysis of the Federal Judiciary.* Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2006.
- TOOBIN, Jeffrey: *The Nine. Inside the Secret World of the Supreme Court.* Anchor Books, New York, 2008.
- TILK Péter: Az Alkotmánybíróság eljárásának korlátozása és az ehhez vezető események. *De iurisprudentia et iure publico*, 2011:5.
- WESEL, Uwe: *Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik.* Karl Blessing Verlag, München, 2004.
- The composition of constitutional courts.* European Commission for Democracy through Law. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997.



# PÓCZA KÁLMÁN

---

## *Többségi demokrácia és gyenge alkotmánybíráskodás: egy elszalasztott lehetőség*

Bár a változások irányát sokféleképpen lehet megítélni, abban a politikatudósok és a jogtudósok is egyetértenek, hogy a 2010-es parlamenti választásokat követően a magyar demokrácia karakteresen átalakult. Intézményi szinten ugyan viszonylag visszafogottnak mondható az átalakulás kiterjedtsége, a legjelentősebb intézményi és gyakorlati változások ugyanakkor kétségtelenül az Alkotmánybíróságot (AB) érintették.<sup>1</sup>

Nem kérdés, hogy a 2010–2014 közötti időszak legsúlyosabb közjogi konfliktusa a kétharmados parlamenti többség és az Alkotmánybíróság között zajlott le, noha a konfliktus intenzitása – nem utolsósorban a lassan többségbe kerülő új tagoknak köszönhetően – a ciklus vége felé egyre inkább csillapodott. A politikával foglalkozó szakmai és laikus megfigyelőket valósággal sokkolta az a mód, ahogy a kormányzat és a kétharmados parlamenti többség a magyar politikai és hatalommegosztási rendszer egyik legjelentősebb szereplőjét „térdre kényszerítette”. Egyesek szerint az AB kezdetben még a kétharmados többség ellenére is képes volt védelmezni az alkotmányosság eszméjét<sup>2</sup>, mások viszont már az AB és a kormányzati többség közötti küzdelmet megnyitó első döntésben az alkotmányos védelmi funkció meggyengülését vélték felfedezni.<sup>3</sup> Olyan szakmai véleményyt ugyanakkor szinte elvétve sem találni, amely az Alkotmánybíróság-

---

<sup>1</sup> Az alkotmánybíróságra vonatkozó átalakulásról összefoglalóan lásd: PÓCZA Kálmán: Az Alkotmánybíróság. In Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2015. 161–183. A magyar demokrácia jellegének és szerkezetének változásáról pedig összefoglalóan lásd ugyanezen kötet további tanulmányait.

<sup>2</sup> KELEMEN Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 2011:4. 87–96.; LEMBCKE, Oliver–BOULANGER, Christian: Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitution. In Tóth Gábor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's Fundamental Law*. CEU Press, Budapest–New York, 2012. 269–301.

<sup>3</sup> BENCZE Máttyás–KOVÁCS, Ágnes: Mission: impossible: alkotmánybíráskodás alkotmányos értékek védelme nélkül. *Jogtudományi Közöny*, 2014:6. 273–284.

got érintő változásokat, illetve az alkotmánybíráskodás gyakorlatát összességében pozitívan értékelnék.

Az AB hatáskörét és presztízsét illető drasztikus és egyértelműen negatív változások egy olyan intézmény működését érintették, amely a rendszerváltozás után meglepően gyorsan vált a magyar politikai élet nagy tekintéllyel rendelkező szereplőjévé. Tény, hogy a magyar politikai elit a kilencvenes évek elején-közepén hol hangosan, hol kevésbé hangosan berzenkedett ugyan egyes AB döntések kapcsán, ám az Alkotmánybíróság intézményének legitimitását szinte senki nem merte megkérdőjelezni.<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva egy olyan bírói testület képét mutatta, amelynek rendelkezéseit a politikai elit végeredményben mindig elfogadta. Talán ennek is köszönhető, hogy az alkotmánybíráskodás pontos szerepéről és helyéről a demokratikus intézményrendszeren belül szinte egyáltalán nem zajlott vita a közéletben. Pedig a demokratizálódás folyamatát átélő országok többségében az alkotmánybíróságoknak igen sokszor súlyos csatákat és harcokat kellett megvívnia azért, hogy megfelelő tekintélyt vívjanak ki maguknak, hogy döntéseiket elfogadják és végre is hajtsák.<sup>5</sup> Ez az elismerésért folytatott küzdelem pedig egyáltalán nem szokott konfliktusmentes és egyszerű lenni.<sup>6</sup>

Ebben a kontextusban ugyanakkor nem szabad elfeledkeznünk arról sem, hogy az alkotmánybíróságok felállítását követő csatározások nem csak a kelet-európai országok, hanem az alkotmánybíráskodás egyik „őshazájának” tekintett Németország politikai küzdelmeit is meghatározták. Történeti perspektívából nézve ugyan úgy tűnhet, mintha a Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) szinte kezdetektől fogva a német demokrácia egyik legjelentősebb, legnagyobb autoritással bíró in-

<sup>4</sup> SMUK Péter: *Magyar Közjog és politika 1989–2011*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011. 89, 156.

<sup>5</sup> A közép és kelet-európai alkotmánybíráskodásról átfogóan lásd: STARCK, Christian–WEBER, Albrecht–UCHTERHANDT, Otto (Hrsgs.): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2007.; SADURSKI, Wojciech (ed.): *Constitutional Justice, East and West*. Kluwer Law International, Hague, 2002.; SADURSKI, Wojciech: *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States in Central and Eastern Europe*. 2nd ed, Springer, New York, 2014.; SCHWARTZ, Herman: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*. University of Chicago Press, Chicago, 2000.

<sup>6</sup> Az alkotmánybíróságok hatalmának sajátos jellemzőiről illetve az autoritásért, döntéseik elismeréséért folytatott küzdelmükről lásd: VORLÄNDER, Hans: *Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit*. In VORLÄNDER, Hans (Hrsg.): *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*. VS Verlag, Wiesbaden, 2006.; BRODOZCZ, André: *Die Macht der Judikative*. VS Verlag, Wiesbaden, 2009.

tézménye lett volna, ám a valóság ennél sokkal komplexebb képet mutat. A német alkotmánybíróság nemcsak a kereszténydemokrata Adenauerrel, hanem a hatvanas évek végén/hetvenes évek elején még a szociáldemokrata Willy Brandttal is „vérre menő” küzdelmet vívott. Ezekből a nagyon kemény politikai konfliktusokból nem hiányoztak az olyan, mai szemmel nézve akár antidemokratikusnak is minősíthető lépések sem, mint az alkotmánybírósági döntések felülírása a *Grundgesetz* záró és átmeneti rendelkezéseiben (!), a bíróválasztási szabályoknak a szövetségi kancellár elképzelései szerinti átírása, a kancellár személyéhez szorosan kötődő alkotmánybírák megválasztása, vagy olyan kész helyzetek teremtése, amelyben az alkotmánybíróság várható negatív döntése a két német állam között kötetendő alapszerződésről nagyon súlyos nemzetközi konfliktussal járhatott volna.<sup>7</sup>

Magyarán, amikor a magyar AB és a politikai vezetés 2010 után kirobant küzdelmét kívánjuk értékelni, esetleg külföldi példákkal összevetni, akkor két dolgot nem szabad szem elől tévesztenünk: egyrésztől közép-európai társaihoz képest a magyar AB meglepően gyorsan és súlyosabb politikai konfliktusok nélkül építette ki autoritását, ami az intézmény megítélésére is nagyban kihatott. Másrésztől nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy a nyugati minták idealizálása helyett sokkal hasznosabbnak tűnik, ha a nyugat-európai, kiváltképp pedig a német alkotmánybíróság és a politikai vezetés közötti súlyos (nem ritkán alkotmányos) konfliktusokat is számba vesszük, amivel a hamis/idealizált összevetés hibáját is elkerülhetjük.

<sup>7</sup> Ezekről a súlyos politikai konfliktusokról PÓCZA Kálmán: Adenauer és a Bundesverfassungsgericht küzdelme I–II. *Kommentár*, 2015: 5–6. (megjelenés alatt). LEMBCKE, Oliver: Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer. Vom Streit um den Status zur Anerkennung der Autorität. In Ooyen, Robert van–MÖLLERS, Martin: *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, 151–163.; GRIGOLEIT, Klaus: Bundesverfassungsgericht und sozialliberale Koalition unter Willy Brandt. Der Streit um den Grundvertrag. In Ooyen, Robert van–MÖLLERS, Martin: *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. 163–175. HÄUSSLER, Richard: *Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung*. Duncker & Humblot, Berlin, 1994.

## 1. A SOKKHAVÁS HÁTTERE: OKOK

A magyar Alkotmánybíróság a rendszerváltozást követő években különböző okokból kifolyólag elkerülte azokat a súlyos politikai konfliktusokat, amelyeket mind kelet-európai társainak, mind a mintául szolgáló német alkotmánybíróságnak meg kellett vívnia az adott ország politikai vezetésével. Hogy hogyan és legfőképpen miért válhatott az AB a magyar politikai rendszer egyik legfajsúlyosabb szereplőjévé, annak részletes és empirikus feltárását eddig még nem végezték el, bár kísérletek voltak már erre vonatkozólag.<sup>8</sup> Politikatudományi berkekben élő narratíva szerint a kommunista rezsim demokratikus ellenzéke nemcsak a kommunisták visszatérésétől tartott, hanem az 1990 tavaszán esedékes szabad választásokon győztes párt túlhatalmától is, így aztán erős fékeket kívántak beépíteni a rendszerbe: ezért is küzdöttek az AB törvénymegsemmisítő jogáért.<sup>9</sup> Ráadásul az AB első öt tagját már az első szabad választások előtt megválasztották, amely a bírák jelölőszervezetükhöz való kötődésének ismert logikáját a későbbiek folyamán már eleve megkérdőjelezte. Előzetesen sem nehéz ugyanakkor megállapítani, hogy az AB első elnökének az alkotmánybíráskodás demokrácián belüli helyéről és szerepéről szóló határozott elképzelései, illetve vezetői stílusa és személyisége komoly szerepet játszott abban, hogy a magyar AB kelet-európai társaihoz képest meglepően gyorsan kiépítette sajátos autoritását.<sup>10</sup>

Az autoritás kiépülésének folyamatát tehát empirikus módon még alaposan meg kell vizsgálni, de pontos okok feltárása nélkül is jól látszódik, hogy a magyar alkotmánybíráskodás a kialakítandó demokrácia jellegéről folytatott széles körű szakmai és nyilvános vita nélkül vált a magyar politikai rendszer egyik legmeghatározóbb szereplőjévé.<sup>11</sup> A közvélemény és a

<sup>8</sup> Egy korai példa erre: BOULANGER, Christian: Europeanization Through Judicial Activism? The Hungarian Constitutional Court's Legitimacy and the „Return to Europe”. In Sadurski, Wojciech–Czarnota, Adam–Krygier, Martin (eds.): *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*. Springer, Dordrecht, 2006. 263–280.

<sup>9</sup> A kerekasztal-tárgyalások AB-ról szóló részeinek összefoglalóját lásd: ANTAL Attila: *Parlamenten kívüli alkotmányozás*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2010. 244.

<sup>10</sup> PÓCZA 2015, 166.

<sup>11</sup> Érdekes módon a nemzetközi szakirodalomban valamivel erősebben jelent meg már a 2000-es évek közepén a kétely az alkotmánybíráskodás Kelet-Európában meggyökeresedett módozatával szemben. SADURSKI, Wojciech: Democracy by Judiciary. In Sadurski, Wojciech–Czarnota,

szakma többek között ezért is azonosítja mindmáig az AB pozíciójának radikális megváltozását a demokrácia végével.

Ugyanakkor, ha a 2010 utáni változások által kiváltott sokkhatás okait firtatjuk, akkor a belső tényezőkön kívül meg kell említeni a külső tényezőket is. Közismert ugyanis, hogy az alkotmánybíraskodás eredete ugyan az amerikai és az osztrák modellre vezethető vissza, ám valójában a demokratizálódás három hullámát követve vált a korábbi autoriter rezsimekből átalakuló demokráciák egyik legmeghatározóbb intézményi elemévé.<sup>12</sup> Az új demokráciák mellett azonban az utóbbi időben a konszolidált demokráciákban is egyre erősebb pozíciókat vívtak ki maguknak az alkotmányos felülvizsgálatot végző bírói testületek. Ezt a nyugati demokráciákban is megfigyelhető folyamatot viszont már nemcsak elismeréssel, de egyre gyakrabban kritikával is illetik: az utóbbi évtizedben a politika eljogiasodásának, egy nemzeti és globális „jurisztokrácia” felemelkedésének jelenségét aggódva figyelő kutatók hívták fel a figyelmet egyrészt a demokratikus számonkérhetőség és az egyenlőség elve, másrészt pedig az alkotmányosság eszméjére épülő jogi konstitucionalizmus között feszülő ellentétre.<sup>13</sup> Ezen kritikák ellenére a globális trend, az alkotmánybíróságok térnyerése, valóban egyértelműnek tűnik.

E globális trendbe illeszkedtek bele ugyanakkor a kelet-európai demokratizálódási folyamatok is, amellyel kapcsolatban kritikus elemzők szintén megállapították, hogy a régió szinte minden országára jellemző jogi konstitucionalizmus formális nyelvezete<sup>14</sup>, valamint az erős alkotmánybíraskodás modelljére épülő demokrácia-felfogás megkérdőjelezhetetlennek tűnő dominanciája miatt valójában sohasem volt jelentős és széles

---

Adam-Krygier, Martin (eds.): *Rethinking the Rule of Law after Communism*. CEU Press, Budapest/New York, 2005. 22.

<sup>12</sup> GINSBURG, Tom: The Global Spread of Constitutional Review. In Whittington, Keith et al. (eds.): *The Oxford Handbook of Politics and Law*. Oxford University Press, Oxford, 2008.

<sup>13</sup> STONE SWEET, Alec: *Governing with Judges*. Oxford University Press, Oxford, 2000.; HIRSCHL, Ran: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.; WALDRON, Jeremy: The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, 2006:6. 1346–1406.; BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

<sup>14</sup> A politikai és jogi konstitucionalizmus megkülönböztetéséről magyarul lásd PÓCZA Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, 2012:5. 31–51.; ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányozás Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2013:3. 48–70.

körű vita arról, hogy milyen típusú demokráciát is szerettek volna megvalósítani ezen országok polgárai. Ezen két tendencia kapcsán írja Blokker:

„A demokrácia e monista felfogása a demokrácia fogalmát nemcsak annak liberális, képviseleti formájára redukálja, hanem egyben ezen demokrácia legfőbb célját is megadja, ami nem lenne más, mint az előre meghatározott jogok védelme. A régió demokratikus átalakulásának és alkotmányossá tételének általános trendjeként lehet felfogni azt, hogy az alkotmányra mint ezen prepolitikai jogok és értékek védelmezőjére tekintettek. Ez a liberális-legális felfogás azonban oda vezetett, hogy egyáltalán nem folyt érdemi politikai és szakmai vita a jelenleg is hatályban lévő alkotmányok céljáról és sajátos jellegéről. Másként fogalmazva: az alkotmányokra olyan alapvető dokumentumként tekintettek, amely csak és kizárólag alkotmánybírószági interpretációra szorul, mintha az nem a legfontosabb értékekről és jogokról, valamint a politikai közösség sajátos természetéről szóló folyamatos és széles körű dialógus alapjául szolgáló dokumentum lenne valójában.”<sup>15</sup>

Ezek a megállapítások akkor nyerik el a jelentőségüket, ha figyelembe vesszük, hogy a nemzetközi demokráciaelméleti szakirodalomban, sőt a demokrácia megvalósuló gyakorlatában sem figyelhető meg az a fajta kizárólagosság, amely a demokrácia egyetlen helyes formáját a jogi konstitucionalizmusra, ennek következtében pedig az alkotmánybíráskodás és a demokrácia elválaszthatatlanságára építené. Mind a nemzetközi szakirodalom, mind pedig a demokrácia nemzetközi gyakorlata jóval sokszínűbb, mint ahogy azt a hazai szakirodalom és gyakorlat sugallta a rendszerváltozást követő két évtizedben.

## 2. A SZAKIRODALMI REFLEXIÓ EGYOLDALÚSÁGA ÉS NEHÉZSÉGEI

Ebből a perspektívából nézve az alkotmánybíráskodás és demokrácia viszonyára vonatkozó hazai szakirodalmi reflexió ugyancsak egyoldalúnak tűnik. Erre a tényre ráadásul éppen azok a radikális és negatívnak tekint-

<sup>15</sup> BLOKKER, Paul: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Routledge, London/New York, 2014. 4.

hető politikai változások világítottak rá nagy erővel, amelyek megrengették az AB pozícióját 2010 után. Míg a 2010-es időszakot megelőzően az alkotmánybíraskodás gyakorlatát ugyan érték kritikák, ám az Alkotmánybíróság intézményének szükségességét szinte senki nem vonta kétségbe. Az alkotmánybíraskodás intézménye egybeforrt a demokrácia fogalmával: olyan szakmai munkákat csak elvétve lehetett olvasni, amely az AB intézményének a demokráciában egészen más szerepet tulajdonított volna, mint amelyet annak gyakorlata mutatott.<sup>16</sup>

Ha tehát a 2010 után bekövetkező radikális változások megítélését megfelelő kontextusba kívánjuk helyezni, akkor a fent említett belső és külső körülmények nem hagyhatók figyelmen kívül. Csak így válnak érthetővé a 2010 utáni fejlemények és egyben az azt követő reakciók. Az AB és a kormány közötti konfliktust ugyanis a magyar demokrácia próbájaként szokták emlegetni: a demokrácia és az alkotmánybíraskodás fogalma a fentebb említett okokból kifolyólag olyannyira összefonódott Magyarországon, hogy a nyers politikai erő alkalmazása, amely kikezdte az alkotmánybíraskodás intézményét, valódi sokkhatást váltott ki.

Kellő körütekintéssel ugyanakkor érdemes egy dolgot leszögezni: nem azt állítjuk, hogy a közéleti és szakmai viták hiánya felmentené a 2010 utáni alkotmányozó többséget, vagy hogy bármilyen formában legitimálná lépéseit. Ezen lépések megítélésében jelen sorok szerzője sok szempontból egyet tud érteni a kritikusokkal (sok szempontból persze nem), sőt maga sem rejtette véka alá kritikáját.<sup>17</sup> Azt ugyanakkor szintén le kell szögezni, hogy a hazai politikatudomány és a jogtudomány adós maradt egy olyan szakmai és közéleti vitával, amelyben az alkotmánybíraskodás alternatív demokráciaelméleti megközelítései is érvényre jutottak volna. Ezen vita elmaradása pedig azért is sajnálatos, mivel a 2010-es eseményeket követő-

<sup>16</sup> Természetesen Pokol Béla írásairól nem lehet megfedkezni, aki a kilencvenes évek elejétől következetesen kérdőjelezte meg az alkotmánybírósági aktivizmus jogosultságát. POKOL Béla: Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíraskodásról. *Társadalmi Szemle*, 1992:5.; POKOL Béla: Aktivizmus és az Alkotmánybíróság. In Kurtán, Sándor et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1992. Pokol Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi Kiadó, Budapest, 1994.

<sup>17</sup> Pócza Kálmán: Hogyan (ne) készítsünk alkotmányt? A konzervatív eljárások védelmében. *Kommentár*, 2010:6. 58–68.; Pócza Kálmán: Kontroverse Verfassunggebung mit Kompromisslösung? Text und Kontext des ungarischen Grundgesetzes. In Bos, Ellen–Pócza, Kálmán (Hrsg.): *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?* Nomos Verlag, Baden-Baden, 2014. 211–231.

en immáron nagyon nehezen rázhatja le magáról a kormányapológia bélyegét az, aki az alkotmánybíráskodás szerepét máshogyan képzelte volna el, mint ahogy az végeredményben gyökeret vert a rendszerváltozás utáni Magyarországon. Márpedig ilyen alternatív nézetek a bírói felülvizsgálat intézményének globális terjedése, a „jurisztokrácia” világméretű térhódítása ellenére (vagy éppen ennek köszönhetően) igenis jelen vannak a nemzetközi szakirodalomban. Jelen írás így a megbélyegzés veszélye ellenére arra is kísérletet tesz, hogy a nemzetközi szakirodalomra támaszkodva megfogalmazza, demokráciaelméleti perspektívából nézve milyen alternatív formái képzelhetők el az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolatának, illetve ennek fényében miként lehetett volna vagy lehetne alakítani az alkotmánybíráskodás intézményét.

### 3. DEMOKRÁCIAELMÉLET ÉS ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS

Demokráciaelméleti nézőpontból nézve ugyanis korántsem egyértelmű, hogy az alkotmánybíráskodás nálunk megvalósult modellje a demokrácia fogalmának nélkülözhetetlen velejárója.<sup>18</sup> A nemzetközi szakirodalmat áttanulmányozva azt mondhatjuk, hogy a normatív demokráciaelméletek viszonylag jól kategorizálhatók bizonyos ideáltípusok mentén. Az egyik legmeggyőzőbb kategorizálás<sup>19</sup> metodológiáját továbbgondolva azt állítjuk, hogy a releváns demokráciaelméletek egy multidimenzionális modellbe rendezhetők, mégpedig oly módon, hogy a demokrácia minimalista felfogásán kívül, hat további demokráciaelmélet-típust különböztethetünk meg. Ennek megfelelően beszélhetünk liberális, konszociális, egalitárius, deliberatív, részvételi és többségi demokráciaelméletről, illetve demokráciadimenzióról.

Az olykor elitelméletként, kompetitív vagy realista demokráciaelméletként is ismert minimalista demokráciaelmélet hívei szerint a demokrácia legfontosabb indikátora az, hogy a politikai vezetők rendszeres időközönként nyílt verseny során, a választások kimenetelét előre nem látó módon

<sup>18</sup> Az alábbiak nagyon tömör összefoglalóját adják egy hosszabb tanulmánynak, amelyben részletesen kifejtettem a különféle demokráciaelméletek alkotmánybíráskodáshoz való viszonyát. PÓCZA KÁLMÁN: Alkotmánybíráskodás és demokráciaelmélet. *Századvég*, 2015:1. (75. szám), 137–181.

<sup>19</sup> COPPEDGE, Michael et al.: Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspective on Politics*, 2011:2. 247–267.

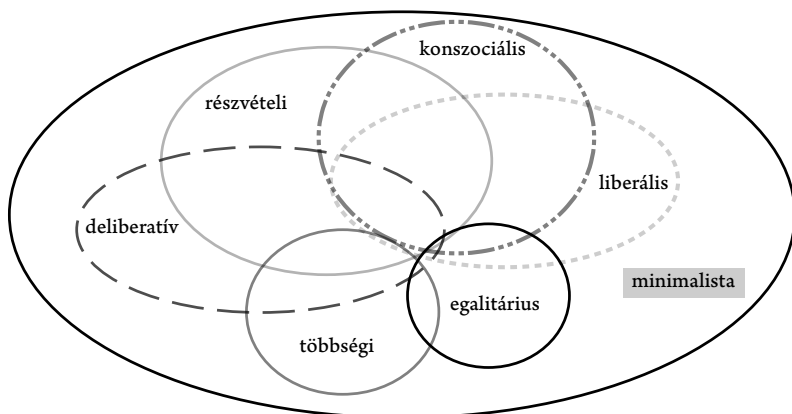


küzdenek meg egymással titkos, általános és egyenlő választójog alapján a választópolgárok szavazataiért. Az alapvető szabadságjogok érvényesülése vagy a média szabadsága, ahogy a független bíróság intézménye fontos elemként jelenhet meg ugyan ezen elmélet hívei szerint a demokrácia értékelése során, ám demokráciává nem ezek az elemek, hanem a kompetitív választás teszi az adott politikai rendszert.<sup>20</sup> Ez a minimalista definíció valóban minden további demokráciaelmélet kiindulópontjaként szolgál, azaz minden további demokráciaelméletre ezen nagy halmaz részeként tekinthetünk. A többi demokráciaelmélet jellemzője azonban, hogy nem elégszik meg ezzel a minimalista felfogással, további kritériumokat határoznak meg elsősorban arra vonatkozólag, hogy a közösség *mely* tagjai *milyen* módon döntsék el a legfontosabb politikai kérdéseket.

Ennek megfelelően a minimalista koncepciót, mint minden demokráciaelmélet alapját elfogadva, de egyben azon túllépve, azt kell számba venni, hogy a felsorolt hat demokráciaelmélet milyen viszonyban van egymással (1. ábra).

1. ábra

*A multidimenzionális demokráciaelmélet modellje Coppedge et al. 2011 alapján*



<sup>20</sup> PRZEWORSKI, Adam: Minimalist Conception of Democracy: a Defense. In Shapiro, Ian–Hacker-Cordón, Casiano (eds.): *Democracy's Values*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999. 23–56.

Coppedge és szerzőtársai hangsúlyozzák, hogy a demokrácia minimális kritériumának eleget tevő, ma létező demokratikus rendszereknek a demokráciaelméleteken nyugvó egyes dimenziói tértől és időtől függően erőteljesebben vagy gyengébben lehetnek jelen az egyes demokráciákban. Az alább ismertetett hatféle dimenzió tulajdonképpen arra utal, hogy majdnem minden létező demokráciában meg is valósul az egyes dimenziók mögött rejlő normatív elvárás – csak éppen a megvalósulás mértéke változik. Vannak olyan demokráciák, amelyekben a liberális dimenzió erőteljesebben érvényesül, mint a többségi, ennek megfelelően a liberális demokráciaelméletnek jobban megfelelnek, mint a többségének. Másutt a részvételi dimenzió sokkal erősebb, ennek megfelelően a részvételi demokráciaelmélet híveit is jobban kielégíti az adott ország demokratikus berendezkedése vagy működésmechanizmusa. Ismét másutt a deliberatív elem dominánsabban megfigyelhető, így a deliberatív demokráciaelmélet hívei látják inkább megvalósulni saját normatív elvárásaikat. Tisztán kell látnunk ugyanakkor, hogy a multidimenzionális demokráciaelmélet hatféle dimenziója nem mindig hangolható egybe: azaz nincs egy tökéletes kombináció, amelyben mind a hat dimenzió egyszerre ugyanolyan mértékben és minőségben érvényesülne.

Az 1. ábrából is kitűnik, hogy az egyes dimenziók bizonyos mértékben kiegészítik egymást, más nézőpontból nézve viszont ellenmondásba is keveredhetnek. A deliberatív dimenziót jól kiegészítheti például a részvételi, de a konszenzuális is jól megférhet a liberális demokráciadimenzióval. Másrészt a demokrácia klasszikus paradoxonához, a szabadság és az egyenlőség értékének összeütközéséhez hasonlóan a hatféle dimenzió hangsúlyos értékei is összeütközésbe kerülhetnek egymással: a liberális dimenzió alapértékei (széles körű hatalommegosztás; fékek és ellensúlyok rendszere) nyilvánvalón ellentétben áll a többségi demokrácia egyetlen alapértékével (a többség akaratának érvényesülésével). A többségi-reprezentatív dimenzió egyes alapértékei (például a képviseleti intézmények dominanciája) ezen túlmenően ellentétbe kerülhetnek a részvételi dimenzióval, ahogy a liberális dimenzió egyes alapértékei és intézményi implikációi (erős alkotmánybíróság) sem kongruálnak feltétlenül a részvételi demokráciaelmélet legfőbb alapértékével (minél több ügyben döntsenek közvetlenül az állampolgárok) vagy éppen a deliberatív demokráciaelmélet egyik legfontosabb kritériumával (a lehető legszélesebb körű vita min-

den lényeges kérdésről). Az egyes dimenziók alapértékei közötti konfliktusok azonban elkerülhetetlenek, és éppen arra világítanak rá, hogy a különféle demokráciaelméletek különféle normatív elvárásokat fogalmaznak meg a létező demokráciákkal szemben, amelyek a hatféle elvárás közül hol az egyiknek, hol a másinak felelnek meg jobban.

Coppedge és társainak idézett munkája az egyes dimenziókat ideáltípusnak tekintve röviden össze is foglalja, hogy miként lehet jellemezni ezeket a dimenziókat. Az 1. táblázat összefoglalóját alapul véve jelen írásban ugyanakkor nem ezen ideáltípusok érvényességéről vagy különféle variánsairól kívánunk értekezni.

### 1. táblázat

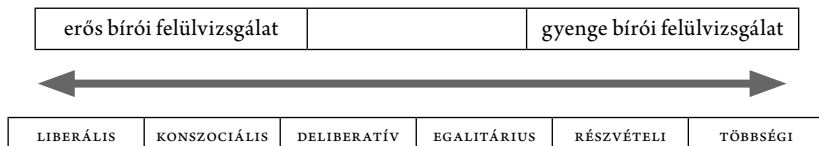
#### A demokráciaelméleti ideáltípusok alapvető jellemzői

ELMÉLET	ALAPELV	ALAPVETŐ KÉRDÉS	INTÉZMÉNYEK
MINIMALISTA	politikai versengés	A legfontosabb politikai pozíciókat szabad és fair választások útján töltik be?	választások, politikai pártok, választójog
LIBERÁLIS	korlátozott kormányzat, egyéni szabadság, jogállam	Korlátozva van megfelelő módon a politikai hatalom? Biztosítva vannak az egyéni jogok?	egyéni szabadságjogok alkotmányos garanciái, civil társadalom, független intézmények (bírság, média) megléte
KONSZOCIÁLIS	hatalommegosztás a legjelentősebb társadalmi csoportok között, jelenős számú vétőpont	A döntéshozatali folyamatban minden jelentős társadalmi csoport részt vesz?	föderalizmus, hatalommegosztás, arányos képviselői rendszer,
DELIBERATÍV	széles körű kormányzati egyeztetés	A politikai döntéseket megelőzte egy széles körű vita?	média, meghallgatások, a deliberáció egyéb színterei

ELMÉLET	ALAPELV	ALAPVETŐ KÉRDÉS	INTÉZMÉNYEK
EGALITÁRIUS	az erőforrások megközelítőleg egyenlő elosztása	Minden állampolgár hasonló mértékben jut hozzá az erőforrásokhoz?	újraelosztó rendszer, egészségügyi, oktatási és vagyoni indikátorok
RÉSZVÉTELI	a választópolgárok aktív és közvetlen részvétele a döntéshozatalban	Részt vesznek az állampolgárok közvetlenül a döntéshozatalban?	népszavazások, konzultációk, népgyűlések, közvetlen demokrácia, lokális döntéshozatal
TÖBBSÉGI	többségi elv, vertikális felelősség	A többség hozza meg a döntéseket?	központosított intézményrendszer, képviselői testületek

Természetesen egy külön vizsgálat tárgya lehetne, hogy ezek az ideáltípusok mennyiben és milyen mértékben feleltethetők meg konkrét szerzők konkrét műveinek. Jelen keretek között azonban inkább az alkotmánybíráskodás és a különféle demokráciaelméletek viszonyára fókuszálnánk, amelyet legegyszerűbben egy skála megrajzolásával mutathatunk be. A skála bal szélén található demokráciaelméletek az erős bírói felülvizsgálat rendszerét preferálják, míg a jobb oldalán található demokráciaelméletek a gyenge bírói felülvizsgálat intézményét tartják kívánatosnak (2. ábra). Ez a kontinuum jól mutatja egyben a két szélső esetet is, amelyek a legnagyobb vitát folytatják egymással: a liberális és a többségi demokráciaelmélet hívei fejtik ki legrészletesebben érveiket és ellenérveiket a bírói szupremácia és az alkotmánybíráskodás intézményével kapcsolatban. Ebből kifolyólag a valódi vita és a legélesebb ellentét a liberális és a többségi elképzelések között figyelhető meg. Bár részletesen e helyütt nem tudjuk kifejtetni, hogy melyik demokráciadimenzió miért éppen a skála adott pontján helyezkedik el, ám az első pillanatra is nyilvánvalónak tűnik, hogy a liberális demokráciadimenzió kívül a másik öt demokráciaelmélet mind-egyikének (néha igencsak komoly) fenntartásai vannak az alkotmánybíráskodás intézményével szemben.

## 2. ábra

*Demokráciaelméletek és alkotmánybíráskodás*

A liberális demokráciaelmélet klasszikus megfogalmazása szerint az alkotmánybíróságok az elvek fórumai, ahova a piszkos napi politika nem szüremkedik be. Ráadásul ezeknek az intézményeknek sokkal erősebb érvelési kötelezettségei vannak, mint a törvényhozásnak, így az elvek fórumaként működő testület a legalkalmasabb az egyéni jogvédelem megvalósítására.<sup>21</sup>

A konszociális demokráciaelmélet kettős képet mutat. Míg egyesek éppen kisebbség- és alapjogvédő jellege miatt teljes mellszélességgel kiállnak a bírói szupremácia kívánatossága mellett,<sup>22</sup> addig mások súlyos aggályokat fogalmaznak meg ezzel szemben: az alkotmánybíróságok verdiktjei ugyanis a konszociális berendezkedésekre jellemző törekeny és a legfontosabb résztvevők által elfogadott alkukat és kompromisszumokat boríthatják fel. Mivel a konszociális demokrácia hívei szerint a kényes egyensúly felrobbantása a lehető legnagyobb veszély, ezért súlyos normatív érvek szólhatnak az alkotmánybíráskodás kiiktatása mellett.<sup>23</sup>

A deliberatív demokráciaelmélet hívei közül a klasszikusnak számító Habermasnak komoly fenntartásai vannak ezen arisztokratikus bírói intézmény nyilvános diskurzust nélkülöző verdiktjeivel szemben. Komoly kifogásként merül fel az alkotmánybíróságokkal szemben, hogy nyelvezetük és érvelésmódjuk roppant kötött és formális-legális jellegű, ami a lényegi-tartalmi és morális kérdések megvitatásáról eltereli a figyelmet.

<sup>21</sup> DWORKIN, Ronald: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum*, 1997:1. 7–27.; Kis János: *Alkotmányos demokrácia*. INDOK, Budapest, 2000. 185.

<sup>22</sup> LIJPHART, Arend: *Patterns of Democracy*. New Haven, Yale University Press, 1999. 43., 223.

<sup>23</sup> MCCRUDDEN, Christopher–O'LEARY, Brendan: *Courts and Consociations: Human Rights versus Power-Sharing*. Oxford University Press, Oxford, 2013. 42.; PILDES, Richard: Ethnic Identity and Democratic Institutions: A Dynamic Perspective. In Choudhry, Sujit (ed.): *Constitutional Design for Divided Societies. Integration or Accommodation?* Oxford University Press, Oxford, 2008. 195.

A deliberatív elmélet más hívei inkább csak keretek közé szorítanák az alkotmánybíróságok működését, és a bírói minimalizmus koncepciójára építve,<sup>24</sup> vagy éppen megfelelő kritériumok meghatározása révén próbálnák újradefiniálni az alkotmánybíróság helyét a demokratikus döntéshozatali folyamatokban.<sup>25</sup> A deliberatív elmélet hívei abban egyet tudnak érteni, hogy az alkotmánybíróság egy széleskörű alkotmányos diskurzus egyik fontos intézményi szereplője, amelynek azonban nem feltétlenül az alkotmányos viták végleges eldöntése a legfőbb szerepe.

Ha röviden akarjuk jellemezni az egalitárius koncepció viszonyát az alkotmánybíráskodáshoz, akkor azt mondhatjuk, hogy az instrumentális: ha az alkotmány és a rá épülő alkotmánybíráskodás megvalósítja a politikai közösség legfőbb célját, a közösség tagjai jólétének a biztosítását az újraelosztási rendszer révén, akkor az alkotmány és az alkotmánybíráskodás jól működik, pozitívan értékelhető. Ha azonban nem valósítja meg ezt a célt, akkor nem működik jól. A (materiális értelemben vett) egalitárius koncepció hívei tehát egyrésztől nem zárják ki azt, hogy az alkotmánybíróság a szociális jogok védelmezője szerepét vegye magára, másrésztől viszont élnek a gyanúval, hogy a szociális jogok biztosításának nem feltétlenül az erős alkotmánybíráskodás jelenti a garanciáját.<sup>26</sup>

A részvételi demokrácia híveinek jelentős része szkeptikus azzal kapcsolatban, hogy az elitista jellegű alkotmánybíróság berkein belüli vita valóban minőségi tekintetben különbözik a széles tömegeket megmozgató vitától és döntéshozatali folyamattól.<sup>27</sup> Nem gondolják, hogy az egyszerű állampolgárok szellemi kapacitása vagy morális ítélőképessége alsóbbrendű lenne a bírák szellemi kapacitásával vagy morális ítélőképességével szemben. A valódi demokráciában nincsenek tabuk, minden alkotmányos

<sup>24</sup> SUNSTEIN, Cass: *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Harvard University Press, Massachusetts, 2001.

<sup>25</sup> MENDES, Conrado Hübner: *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford University Press, Oxford, 2013.

<sup>26</sup> BARBER, Sotirios: *Constitutional Failure*. University Press of Kansas, Lawrence, 2014.; Tushnet, Mark: *Weak Courts, Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton University Press, Princeton, 2008.

<sup>27</sup> KRAMER, Larry: *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford University Press, Oxford, 2004.; BLOKKER, Paul: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Routledge, New York, 2013.; PUCHALSKA, Bogusia: *Limits to Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*. Ashgate, London, 2011.

kérdés vita tárgyává tehető és kell is tenni: nem szabad egyszeri bírói aktsura bízni a legfontosabb kérdések eldöntését. Mivel az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése nem egy lezárható folyamat, amelynek a végén egy arra felhatalmazott testület véglegesen kimondaná az ítéletet az alkotmány értelmezéséről, így a cél inkább csak az, hogy a vitafolyamatba minél több embert bevonva biztosítsanak lehetőséget arra, hogy az állampolgárok maguk mondják el véleményüket és döntsenek az alkotmányos rendelkezések értelméről.

A többségi demokraciaelmélet képviselői szerint a kiindulópont az, hogy kibékíthetetlennek tűnő nézetkülönbségek állnak fenn az állampolgárok között alapvető kérdések tekintetében.<sup>28</sup> A kibékíthetatlenség itt sem az irracionalitáson alapszik, hanem azon, hogy ésszerű ám mégis feloldhatatlan véleménykülönbségek uralják a modern plurális demokráciákat nagyon sok alapkérdés tekintetében. Éppen ezért naiv az a feltételezés, amely az ésszerűségeire hivatkozva kívánja a bírák kezébe helyezni a legalapvetőbb kérdések eldöntését. A racionális nézetkülönbségek kiküszöbölhetetlenek, ezek feloldására még a bírói testületek sem képesek. Ha pedig ez így van, akkor az egyetlen legitim demokratikus döntéshozatali eljárás a többségi döntés. Waldron szerint a bírói felülvizsgálat rendszere megakadályozza azt, hogy az állam polgárai a jogi kérdések mögött meghúzódó valódi erkölcsi vagy politikai kérdésekről vitázzanak, mivel eljogiasítja ezt a diskurzust. A jogi érvelés csak eltakarja a valódi kérdéseket, amelyek minden egyes esetben az alkotmányos viták valódi alapját képezik. A bírói felülvizsgálat során meghozott döntések precedensekre hivatkozással, szövegre való hivatkozással, interpretációs technikák segítségével fedik el a valódi morális és politikai kérdéseket.

Ha részletekbe menően megvizsgáljuk e demokraciakoncepciókat, akkor tehát komoly ellenérvek fogalmazhatók meg azzal a tézissel szemben, amely a demokrácia nélkülözhetetlen velejárójának, egyik alapfeltételének tekinti az alkotmánybírászkodás intézményét. Ezen ellenérveket is számba véve érdemes lehet újragondolni az alkotmánybírászkodás és demokrácia viszonyát.

<sup>28</sup> WALDRON: i. m. 1346–1406.; Bellamy, Richard: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

## 4. A MINTA

Az utóbbi időben a nemzetközi jogtudományi (és nem csak a politikatudományi) szakirodalomban is egyre többen képviselik azt az álláspontot, hogy a bírói vagy parlamenti szupremácia egyértelmű és következetes intézményesítése, vagy a jogi, illetve politikai konsztitucionalizmus közötti vagylagos választás helyett más, alternatív megoldások is szóba jöhetnek.<sup>29</sup>

Vannak, akik a vitákat véglegesen (de legalábbis hosszú időre) eldöntő testületek helyett egy olyan intézményi konstellációt vizionálnak, amely folyamatos, csak időlegesen lezárható vitát eredményez: ennek alapján az alkotmánybíróságok ugyanúgy nem rendelkeznenek a végső döntés jogával és hatalmával, ahogy egyébként a törvényhozás sem.<sup>30</sup> Egy dinamikus egyensúly fenntartása lenne a legjobb megoldás, ami ráadásul helytől és időtől függően változhat. A helyhez és időhöz kötöttséghez még a későbbiek során visszatérünk, de még mielőtt a magyar alkotmánybíráskodás jövőjére vonatkozóan tennénk néhány megjegyzést, vegyünk szemügyre közelebbről egy olyan normatív elméletet, amely szintén valamilyen köztes megoldást kínál a bírói és a parlamenti szupremácia között.

A bírói felülvizsgálat új, ún. nemzetközösségi modellje meglepően gyorsan lelt visszhangra a magyar jogtudományi szakirodalmon belül, ami bizakodásra adhat okot a tekintetben, hogy a korábbi egyoldalúság lassan oldódik ezen a téren. Stephen Gardbaum 2013-ban megjelent könyvének rövid és tömör összefoglalója magyarul is olvasható<sup>31</sup>, sőt a puha vagy gyenge bírói felülvizsgálatra alapozott nemzetközösségi modell első magyar nyelvű értékelése is rendelkezésre áll.<sup>32</sup> A modell lényege, hogy a törvények bírói felülvizsgálata nem jár együtt a törvényt megsemmisítési joggal: miután a bíróságok emberi jogi vagy alkotmányossági szempontból felülvizsgálták az elfogadott törvényt – országtól függően – vagy alkotmánykonform értelmezéssel igazíthatják a meglévő alapjogi doku-

<sup>29</sup> A jogi és politikai konsztitucionalizmus megkülönböztetéséhez vö.: 14. lj.

<sup>30</sup> MENDES, Conrado Hübner: Is it All About the Last Word? Deliberative Separation of Powers 1. *Legisprudence*, 2009:1. 69–110.; Mendes, Conrado Hübner: Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative Separation of Powers 2. *Legisprudence*, 2009:2. 191–246.

<sup>31</sup> GARDBAUM, Stephen: A konsztitucionalizmus új nemzetközösségi modelljének előneyei. *Fundamentum*, 2014:1–2. 5–18.

<sup>32</sup> KOVÁCS Ágnes: A bírói alapjogvédelem nemzetközösségi gyakorlata. *Fundamentum*, 2014:1–2. 189–197.



mentumokhoz (Új-Zéland), vagy kimondhatják az elfogadott törvényről annak alapjogba ütközését (Egyesült Királyság), vagy akár meg is semmisíthetik, ám ezt a megsemmisítést a törvényhozás felülírhatja (Kanada). Míg az új-zélandi bíróság szerepköre arra korlátozódik, hogy az 1990-ben elfogadott *Bill of Rights*-szal összhangban „alkotmánykonform” értelmezést találjon a kifogásolt törvénynek, addig a brit *Human Rights Act* ezen túlmenően megadja a lehetőséget a Legfelsőbb Bíróság számára, hogy adott törvényt a HRA-val inkompatibilisnek minősítse. Ugyanakkor a brit Legfelsőbb Bíróság ilyen jellegű deklarációja nem jár semmiféle jogkövetkezésménnyel.<sup>33</sup> A gyenge bírói felülvizsgálat harmadik ismert formája a kanadai: itt a törvényhozás számára fennmaradt annak lehetősége, hogy felülírja az adott törvény megsemmisítését tartalmazó bírósági döntést – igaz a négy különálló dokumentumból álló kanadai „alkotmány” Alapjogi Kartájának híres 33. klauzuláját eddig egyszer sem alkalmazták. Emiatt sokan meg is kérdőjelezik, hogy a kanadai példa valójában eltérne a bírói szupremácia modelljétől, mint ahogy egyébként a brit példa kapcsán is fel-lángolt a vita, vajon a HRA ellenére még mindig a parlamenti szupremácia érvényesül-e vagy pedig a gyenge bírói felülvizsgálat intézménye szükségszerűen átfordul erős bírói felülvizsgálatba. Egyes értelmezések szerint a brit bíróságok valójában roppant óvatosak és csak nagyon ritkán élnek a rájuk ruházott gyenge jogkörökkel, így aztán a parlamenti szuverenitás a gyakorlatban egyáltalán nem sérül.<sup>34</sup> Mások viszont úgy érvelnek, hogy a gyenge bíráskodás szinte szükségszerűen fordul át a gyakorlatban erős bírói felülvizsgálatba, bírói szupremáciába.<sup>35</sup> A brit Legfelsőbb Bíróság azon joga, hogy a HRA-val inkompatibilisnek nyilvánítsa az elfogadott törvényt, a látszat ellenére komoly következményekkel járhat és jár is általában. Több dolog is visszatárhathatja ugyanis a kormányokat és a kormányzati többséget attól, hogy a Legfelsőbb Bíróság ilyen jellegű döntéseit felülírja: az első az lenne, hogy a folyamatos konfliktus politikailag nem kifizetődő, mert olyan képet fest a kormányról és a mögötte álló parlamenti többségről, hogy az az emberi jogokat sárba tiporja. Emiatt lassan kialakulhat

<sup>33</sup> TUSHNET, Mark: *Weak Courts, Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton University Press, Princeton, 2008. 25.

<sup>34</sup> BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism and the Human Rights Act*. *International Journal of Constitutional Law*, 2001:1. 86–111.

<sup>35</sup> TUSHNET: i. m. 51.

egy olyan alkotmányos íratlan szokás, hogy a bírói döntéseket nem illik felülről. Az alkotmányosan rögzített jogkörök nem-gyakorlása ezen alkotmányos jogok atrópiájával jár, aminek köszönhetően a valódi norma nem az írott, hanem az azzal ellentétes íratlan szabály lesz.<sup>36</sup> Másrészt, ha a brit parlament nem változtatja meg az adott törvényt, akkor a bíróságon nyertes fél az Egyesült Királyságban nem tud érvényt szerezni az ítéletnek. Ennek következtében viszont az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordul, márpedig a strasbourgi bíróság kis valószínűséggel bírálja felül az angol bíróság ítéletét, ha az az emberi jogok megsértését nyilvánította ki.<sup>37</sup>

## 5. MIT IS VÁLASZTANÁNK IDEÁLIS ESETBEN?

Számot vetve a működő demokráciákból kiinduló, ezért a realitások talaján álló demokráciaelméletek és az alkotmánybíráskodás lehetséges kapcsolataival, röviden kitérhetünk arra, hogy a magunk részéről az alkotmánybíráskodás mely modelljét melyik demokráciadimenzióval ötvözve tartanánk kívánatosnak. A magunk részéről az ideálisnak tekintett modellt a multidimenzionális demokráciaelméletet ábrázoló 1. ábrát használva valahol a többségi és a deliberatív demokráciadimenzió metszéspontjában képzeljük el, amelyet a gyenge alkotmánybíráskodásnak az 1998–1999-es reformok előtti brit vagy annak új nemzetközösségi modelljével kombinálnánk.<sup>38</sup>

Mivel jelen írás kereteit túlfeszítené, ha részletesen indokolnánk választásunkat, így röviden csak az alkotmánybíráskodás gyenge modellje mellett három érvet hoznánk fel. Egyrészt ez a modell megállíthatná a politika eljogiasodásának folyamatát, amely megítélésünk szerint súlyos következményekkel jár a nemcsak a politikára, hanem a jogi alrendszerre

<sup>36</sup> Az alkotmányos jogok atrópiájáról lásd PÓCZA Kálmán: A kormányzás angol mintája. *Politikatudományi Szemle*, 2013:1. 53.

<sup>37</sup> TUSHNET: i. m. 27.

<sup>38</sup> Jelen sorok szerzője a Lordok Házát érintő radikális reformok és a Human Rights Act elfogadása előtti brit modellt tartja a leginkább preferálandónak. Bár roppant szkeptikusak vagyunk az alkotmánybíráskodás másik, fentebb új nemzetközösségi modelljének nevezett rendszer hazai bevezetését illetően, ugyanakkor be kell látni, hogy ezen modell bevezetésének még mindig nagyobb az esélye, mint az eredeti brit modell átvételének. A nemzetközösségi modellen belüli különbségekről lásd GARDBAUM, Stephen: *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge, 2013. 95–222.

nézve is, mivel egyszerre váltja ki a politika eljogiasodásának és a jog átpolitizálódásának a folyamatát.<sup>39</sup> Másrésztől a lényeges politikai-morális kérdések megtárgyalásáról nem vonná el a figyelmet és nem fedné el jogi-formális érveléssel. Harmadrészt pedig nagy szükség lenne a politikai döntéshozatal gyorsaságát és megfontolatlanságát mérséklő, magát a törvényhozást megfontolásra kényszerítő tényezőkre. A Lordok Házának az a joga, hogy a demokratikus legitimáció teljes hiánya ellenére akár egy évig is késleltetheti adott törvény elfogadását, nagyon komoly tényező lehet a politikaformálás folyamatában, hiszen egy év alatt nagyon sok minden történhet, ami a törvényhozás szándékát megváltoztathatja, finomíthatja. Ezt a törvényhozáson belüli modellt a törvényhozás és a gyenge bírói felülvizsgálat intézményének viszonyára transzponálva állítjuk: az elfogadott törvény gyenge bírói felülvizsgálatát követően széles körben nyilvánosságra kerülő, ám nem kényszerítő erejű bírósági döntések és az azokban rejlő érvek a törvényhozást megfontoltságra készíthetik, pláne, ha ez a folyamat egy záros időtartamra szóló felfüggesztő vétóval van kombinálva. Ez a modell kellő súllyal érvényesíti a demokratikus legitimáció követelményét, miközben a gyors, megfontolatlan döntéseket is képes kiküszöbölni úgy, hogy közben hosszabb parlamenti és társadalmi vitáknak enged teret. Mivel a modern nyugati társadalmak egyik legalapvetőbb jellemzője a racionális, ám feloldhatatlan nézeteltérések permanens jelenléte, így ezen meglévő nézetkülönbségeket inkább egy hosszabb nyilvános vita révén explicitté kell tenni, miközben záros határidőn belül a demokratikus legitimációval bíró döntéshozatalt is biztosítani kell.<sup>40</sup> Ebben a rendszerben az alkotmányossági felülvizsgálatot végző bíróságoknak véleményező, tanácsadó szerepe van, miközben a döntéshozatali folyamatot is megakaszthatják egy időre. Mi a magunk részéről ideális esetben tehát a demokrácia és az alkotmánybíraskodás ezen modelljét tartjuk a legkívánatosabbnak.

<sup>39</sup> Erről a kettős folyamatról ld. a *Századvég* folyóirat 2015. évi első számát (75. lapszám), amely a (De)politizálódás címet viseli.

<sup>40</sup> Az ésszerű, ám feloldhatatlan nézeteltérésekről, mint a politikai realizmus kiindulópontjaként is szolgáló tézisről lásd összefoglalóan: BELLAMY, Richard: Dirty hands and clean gloves: Liberal Ideals and real politics. *European Journal of Political Theory*, 2010:4. 412–430. GALSTON, William: Realism in political theory. *European Journal of Political Theory*, 2010:4. 385–411.

## 6. ÉS MIT VÁLASZTANÁNK MOST?

Tushnet könyvében úgy érvel, hogy azokban az országokban, ahol már kialakult az erős alkotmánybíráskodás intézménye, és ahhoz többé-kevésbé hozzászoktak az állampolgárok, elfogadják legitim intézményként, nem kérdőjelezik meg a létjogosultságát, ott nem érdemes erőltetni az alkotmánybíráskodás gyenge formájára való áttérést.<sup>41</sup> Hasonló kérdést vet fel Ran Hirschl is, amikor arra kérdez rá, hogy vajon a gyenge bírói felülvizsgálat modellje alkalmazható lesz-e az angolszász világtól eltérő jogi és politikai hagyományokkal rendelkező országokban.<sup>42</sup> Gardbaum nemrégiben megjelent könyvében még csak a jól működő demokráciák (*established democracy*) vonatkozásában állította azt, hogy a bírói felülvizsgálat új nemzetközösségi modellje sokkal több előnyt tartogat, mint az erős alkotmánybíráskodási modell, miközben nyitva hagyta azt a kérdést, hogy vajon az új demokráciák számára is előnyösebb lehet-e a gyenge alkotmánybíráskodási modell bevezetése.<sup>43</sup>

Gardbaum legújabb cikkében azonban már kifejezetten azokra a kihívásokra koncentrált, amelyek az erős alkotmánybíráskodási modellt érték a legutóbbi időkben számos nemrégiben demokratizálódott országban. A magyar példa mellett a román, a dél-afrikai, az egyiptomi és a török esetet is elemezve Gardbaum immáron arra a megállapításra jut, hogy felül kellene vizsgálni a jog- és politikatudományi szakirodalomban szinte dogmaként kezelt tételt, amely szerint a sikeres demokratikus átmenet egyik záloga az erős alkotmánybíráskodási modell átvétele lenne. Gardbaum arra hívja fel a figyelmet, hogy a fentebbi példák éppen azt jelzik, hogy az erős alkotmánybíráskodási modell olyan súlyos konfliktusokat generálhat az új demokráciákban, amelyek akár az egész igazságszolgáltatási rendszer, de legalábbis az alkotmánybíróság függetlenségének a kikezdésével is járhat.

Márpedig Gardbaum tézise szerint a demokrácia egyik alappilléreinek számító jogállamiság leglényegesebb kritériuma nem az erős alkotmány-

<sup>41</sup> TUSHNET: i. m. 77.

<sup>42</sup> HIRSCHL, Ran: How consequential is the commonwealth constitutional model? *Int J Constitutional Law*, 2013:4. 1086–1093.

<sup>43</sup> GARDBAUM, Stephen: *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013. 47–76.

bíráskodás megléte, hanem az igazságszolgáltatás függetlensége. Az erős alkotmánybíráskodás, a bírói szupremácia nem szükséges előfeltétele a jogállamiságnak, hanem mindössze egy olyan luxus, amelyet nem minden ország engedhet meg magának.<sup>44</sup> Két negatív és egy pozitív érveléssel igazolja azon tézist, hogy az új demokráciákban inkább a gyenge bírói felülvizsgálati rendszert kellett volna vagy kellene bevezetni. A negatív érvek lényege az, hogy a jogállamiság egyik legalapvetőbb pillére, az igazságszolgáltatási rendszer (benne az alkotmánybíráskodás) függetlensége könnyebben szavatolható a gyenge bírói felülvizsgálati modellben, mint az erősben. Ha az alkotmánybíróságok számára nincs biztosítva a végső szó joga, akkor jóval kisebb az esélye annak, hogy a meghatározó politikai szereplők és az alkotmánybíróságok között olyan éles konfliktusok alakuljanak ki, amelyek eredményeképpen a végrehajtó/törvényhozó hatalom minden eszközt megragad az (alkotmány)bírói függetlenség csorbitására, rossz esetben annak felszámolására. A lehetséges politikai konfliktusok és támadások esélye jóval kisebb a gyenge bírói felülvizsgálat esetében – szól az egyik érv. Másrészt a bírói függetlenség a demokratikus legitimitástól való távolságtartást is feltételezi. A bírói szupremácia megvalósulása esetén a bírák óhatatlanul is a politikai küzdőtér részeseivé válnak, aminek következtében újból és újból felmerül az a kérdés, hogy vajon lényeges politikai kérdésekben miért egy demokratikus legitimitációval csak nagyon átvitt értelemben rendelkező testület mondhatja ki az utolsó szót. Ellenben ha nem a bíráké az utolsó szó joga, akkor a bírói függetlenségre nehezedő súly, a demokratikus legitimitációnak a bíróválasztási procedúrákban testet öltő kényszere sem jelenik meg olyan áthatóan. Harmadrészt pedig azt állítja Garbbaum, hogy a demokrácia számára nélkülözhetetlen közéleti vitákat is jobban stimulálja, ezáltal pedig a demokrácia minőségét javítja, ha az (alkotmány)bíróságok nem rendelkeznek a végső szó jogával, hanem azt fenntartják olyan testületek számára, amelyek közvetlenebb demokratikus legitimitációval rendelkeznek.<sup>45</sup>

Ha el is fogadjuk, hogy a gyenge bírói felülvizsgálati rendszer ideális esetben demokráciaelméleti nézőpontból kívánatosabbnak tűnhet, továbbá, ha ma már a nemzetközi szakirodalom egy része is amellett érvel, hogy

<sup>44</sup> GARDBAUM, Stephen: Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies? *Columbia Journal of Transnational Law*, 2015 (53):1. 307.

<sup>45</sup> Ugyanott, 306., 311.

az új democráciák számára előnyösebb lehet a gyenge alkotmánybíráskodási modell, akkor is relevánsnak tűnik az a kérdés, hogy vajon elképzelhető-e a bírói felülvizsgálat gyenge formájának bevezetése Magyarországon a közeljövőben?

Másként fogalmazva úgy is feltehetjük a kérdést, hogy fennállnak-e az alkotmánybíráskodás gyenge formájának bevezetéséhez szükséges feltételek? Itt most nem is a megválasztott alkotmánybírákkal szemben megfogalmazott kritikákra szeretnénk fókuszálni, mert az csak a jövőben dől el, hogy a megválasztott új alkotmánybírák milyen mértékben függnek a jelölőszervezetüktől. Mivel empirikus kutatások egyelőre csak az új bírakra vonatkozóan készültek, így ebben a tekintetben hiányzik egyelőre a háttér, amivel össze tudnánk hasonlítani az új alkotmánybírák munkáját.<sup>46</sup>

Éppen ezért a realitások számbavétele során nem feltétlenül a bírák ítélezési és indokolási gyakorlatára, hanem sokkal inkább a gyenge alkotmánybíráskodás bevezetésének egyik legalapvetőbb feltételére, a törvényhozás megfelelő működésére érdemes koncentrálni. A gyenge alkotmánybíráskodásnak ugyanis csak egy viszonylag jól működő, alapvető funkcióit jól betöltő és minőségi munkát végző törvényhozás mellett lehet létjogosultsága: egy olyan törvényhozásról azonban, amely pár nap leforgása alatt, komolyabb parlamenti vita nélkül változtat meg alapvető jogszabályokat, nehezen mondható el, hogy jól látja el funkcióját. Ha viszont a többségi-reprezentatív és a deliberatív democráciamodellel alapvető kritériumainak nem tud megfelelni a magyar parlament, ha a realitások talaján állva tehát meg kell állapítani, hogy a gyenge alkotmánybíráskodás bevezetéséhez szükséges előfeltétel nem teljesül Magyarországon jelenleg, akkor vajon mi a teendő?

Jelenleg úgy tűnik, hogy az alkotmánybíráskodás intézményét illető változások radikalizmusa, a szakmai vita hiánya és a parlamentáris törvényalkotás és vitakultúra tragikus állapota miatt a gyenge alkotmánybíráskodás bevezetésének az esélye odaveszett, noha az erős alkotmánybíráskodásról a gyenge modellre való áttérés democráciaelméleti szempont-

<sup>46</sup> Az első empirikus kutatásokra vonatkozóan lásd HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. *Fundamentum*, 2014:1–2. 36–64.; SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politika orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle*, 2015:1. 31–57.; *Egy párti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában*. Magyar Helsinki Bizottság, TASZ, EKINT, Budapest, 2015.

ból nézve nagyon is kívánatos lett volna. Még akkor is így van ez, ha ez a nemzetközi trendekkel való szembefordulást jelentette volna vagy jelentené. Egyrészt tehát a gyenge bíraskodás előfeltételeinek a hiánya miatt, másrészt pedig az alkotmánybíraskodásnak egyre nagyobb szerepet biztosító nemzetközi trendeknek köszönhetően éppen az az esély tűnt el mára, hogy az alkotmánybíraskodás a magyar politikai rendszeren belül más, demokráciaelméleti nézőpontból nézve sokkal kívánatosabb helyet foglaljon el. A többségi és a deliberatív dimenziók metszéspontján elhelyezkedő demokráciamodell gyenge alkotmánybíraskodást implikáló mintája ugyanis ideálisabb körülmények között sokkal meggyőzőbb, mint a demokrácia nálunk is meghonosodott liberális modellje, amely a politikai rendszer egyik csúcsszerveként tekint az Alkotmánybíróságra. Az alkotmánybíraskodással szemben megfogalmazott teoretikus érvek ugyanis kellőképpen meggyőzőek ahhoz, hogy a gyakorlatot is hozzájuk igazítsuk. Csakhogy az előfeltételek hiánya, a 2010 utáni politikai fejlemények radikalizmusa és a nemzetközi trendek együttesen akadályozzák a gyenge alkotmánybírói modell hazai meghonosítását.

*Felhasznált irodalom*

- ANTAL Attila: *Parlamenten kívüli alkotmányozás*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2010.
- ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányozás Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2013:3. .
- BARBER, Sotirios: *Constitutional Failure*. Lawrence, University Press of Kansas, 2014.
- BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- BELLAMY, Richard: Dirty Hands and Clean Gloves: Liberal Ideals and Real Politics. *European Journal of Political Theory*, 2010:4.
- BELLAMY, Richard: Political Constitutionalism and the Human Rights Act. *International Journal of Constitutional Law*, 2011:1.
- BENCZE Mátvás–KOVÁCS Ágnes: Mission: impossible: alkotmánybíráskodás alkotmányos értékek védelme nélkül. *Jogtudományi Közlöny*, 2014:6.
- BLOKKER, Paul: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Routledge, New York, 2013.
- BOULANGER, Christian: Europeanization Through Judicial Activism? The Hungarian Constitutional Court's Legitimacy and the „Return to Europe”. In Sadurski, Wojciech–Czarnota, Adam–Krygier, Martin (eds.): *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*. Springer, Dordrecht, 2006.
- BRODO CZ, André: *Die Macht der Judikative*. VS Verlag, Wiesbaden, 2009.
- COPPEDGE, Michael et al.: Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspective on Politics*, 2011:2.
- DWORKIN, Ronald: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum*, 1997:1.
- GALSTON, William: Realism in political theory. *European Journal of Political Theory*, 2010:4.



- GARDBAUM, Stephen: *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- GARDBAUM, Stephen: A konstitucionalizmus új nemzetközösségi modelljének előnyei. *Fundamentum*, 2014:1–2.
- GARDBAUM, Stephen: Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies? *Columbia Journal of Transnational Law*, 2015 (53):1.
- GINSBURG: The Global Spread of Constitutional Review. In Whittington, Keith et al. (eds.): *The Oxford Handbook of Politics and Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- GRIGOLEIT, Klaus: Bundesverfassungsgericht und sozialliberale Koalition unter Willy Brandt. Der Streit um den Grundvertrag. In: Ooyen, Robert van–Möllers, Martin: *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.
- HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíraskodás. *Fundamentum*, 2014:1–2.
- HÄUSSLER, Richard: *Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung*. Duncker & Humblot, Berlin, 1994.
- HIRSCHL, Ran: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- HIRSCHL, Ran: How consequential is the commonwealth constitutional model? *International Journal of Constitutional Law*, 2013:4.
- KELEMEN Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 2011:4.
- KIS János: *Alkotmányos demokrácia*. INDOK, Budapest, 2000.
- KOVÁCS Ágnes: A bírói alapjogvédelem nemzetközösségi gyakorlata. *Fundamentum*, 2014:1–2.
- KRAMER, Larry: *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford University Press, Oxford, 2004.
- LEMBCKE, Oliver: Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer. Vom Streit um den Status zur Anerkennung der Autorität. In Ooyen, Robert van – Möllers, Martin: *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.
- LEMBCKE, Oliver–BOULANGER, Christian: Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitution. In Tóth, Gá-

- bor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's Fundamental Law*, CEU Press, Budapest–New York, 2012.
- LIJPHART, Arend: *Patterns of Democracy*. New Haven, Yale University Press, 1999.
- MCCRUDDEN, Christopher–O'LEARY, Brendan: *Courts and Consociations: Human Rights versus Power-Sharing*. Oxford Univeristy Press, Oxford, 2013.
- MENDES, Conrado Hübner: Is it All About the Last Word? Deliberative Separation of Powers 1, *Legisprudence*. 2009:1.
- MENDES, Conrado Hübner: Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative Separation of Powers 2. *Legisprudence*, 2009:2.
- MENDES, Conrado Hübner: *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford University Press, Oxford, 2013.
- PILDES, Richard: Ethnic Identity and Democratic Institutions: A Dynamic Perspective. In: Choudhry, Sujit (ed.): *Constitutional Design for Divided Societies. Integration or Accommodation?* Oxford Univeristy Press, Oxford, 2008.
- PÓCZA Kálmán: Hogyan (ne) készítsünk alkotmányt? A konzervatív eljárások védelmében. *Kommentár*, 2010:6.
- PÓCZA Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, 2012:5.
- PÓCZA Kálmán: A kormányzás angol mintája. *Politikatudományi Szemle*, 2013:1.
- PÓCZA Kálmán: Kontroverse Verfassunggebung mit Kompromisslösung? Text und Kontext des ungarischen Grundgesetzes. In Bos, Ellen–Pócza, Kálmán (Hrsg.): *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?* Nomos Verlag, Baden-Baden, 2014.
- PÓCZA Kálmán: Alkotmánybíráskodás és demokráciaelmélet. *Századvég*, 2015:1. (75. szám).
- PÓCZA Kálmán. Az Alkotmánybíróság. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2015.
- PÓCZA Kálmán: Adenauer és a Bundesverfassungsgericht küzdelme I–II. *Kommentár*, 2015/5–6. (Megjelenés alatt.)
- POKOL Béla: Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról. *Társadalmi Szemle*, 1992:5.

- POKOL Béla: Aktivizmus és az Alkotmánybíróság. In Kurtán Sándor et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1992.
- POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi Kiadó, Budapest, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam: Minimalist Conception of Democracy: a Defense. In Shapiro, Ian – Hacker-Cordón, Casiano (eds.): *Democracy's Values*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- PUCHALSKA, Bogusia: *Limits to Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*. Ashgate, London, 2011.
- SADURSKI, Wojciech (ed.): *Constitutional Justice, East and West*. Kluwer Law International, Hague, 2002.
- SADURSKI, Wojciech: Democracy by Judiciary. In Sadurski, Wojciech – Czarnota, Adam – Krygier, Martin (eds.): *Rethinking the Rule of Law after Communism*. CEU Press, Budapest/New York, 2005.
- SADURSKI, Wojciech: *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States in Central and Eastern Europe*. 2nd ed, Springer, New York, 2014.
- SCHWARTZ, Herman: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*. University of Chicago Press, Chicago, 2000.
- SMUK Péter: *Magyar Közjog és politika 1989–2011*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011.
- STARCK, Christian–WEBER, Albrecht–LUCHTERHANDT, Otto (Hrsgs.): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2007.
- STONE SWEET, Alec: *Governing with Judges*. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- SUNSTEIN, Cass: *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Harvard University Press, Massachusetts, 2001.
- SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politika orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle*, 2015:1.
- TUSHNET, Mark: *Weak Courts, Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton University Press, Princeton, 2008.

VORLÄNDER, Hans: Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit. In Vorländer, Hans (Hrsg.): *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*. VS Verlag, Wiesbaden, 2006.

WALDRON, Jeremy: The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, 2006:6.

# KOVÁCS ÁGNES

---

## *A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján?*

### 1. BEVEZETÉS – ÚTON A MODELLVÁLTÁS FELÉ?

Egy alkotmányos gyakorlat karakterét jelentős mértékben meghatározza a politikai intézmények közötti együttműködés jellege. Ebben az együttműködésben kiemelt szerepe van a törvényhozásnak és az alkotmánybíráskodásnak, ezért a gyakorlat jellegadó vonásait jól megvilágíthatjuk e két intézmény közötti kapcsolat elemzésével. Az alkotmányelméletben uralkodó koncepciók is gyakran a törvényhozás és a bíróságok közötti reláció feltárásán keresztül kísérlik meg a közjogi rendszerek fogalmi megragadását. A tanulmányban arra a kérdésre keresem a választ, hogy lehetséges-e a magyar Alkotmánybíróság jelenlegi szerepét abban a normatív keretben értékelni, amelyet a kortárs alkotmányos demokráciák jelölnek ki az alkotmányelmélet számára. Amellett érvelek majd, hogy a politikai konstitucionalizmus fogalma nem alkalmas annak a gyakorlatnak a leírására, amely a magyar politikai intézményrendszer és elsősorban az Alkotmánybíróság működéséből rajzolódik ki napjainkban. Így azt is állítom, hogy a magyar gyakorlat félreértésén alapulnak azok az álláspontok, amelyek a törvényhozás és az alkotmánybíráskodás kapcsolatában 2010 után bekövetkező változásokat olyan modellváltásként értékelik, amely szerint a korábban uralkodó jogi konstitucionalizmust felváltotta a politikai konstitucionalizmus konstrukciója.<sup>1</sup>

Ez a tanulmány nem vállalkozik arra, hogy definiálja a törvényhozás és az Alkotmánybíróság viszonyát, és nem tekinti feladatának egy olyan fo-

---

<sup>1</sup> A tanulmány kiindulópontját képező problémafelvetésre egy helyen Sólyom László is utal az akadémiai székfoglaló előadásának írott változatában. (Lásd SÓLYOM László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2014:1. 6.) Ám Sólyom csupán jelzi az ilyen típusú megközelítések jelenlétét, és nyitva hagyja azt a kérdést, hogy az alkotmányos modellváltás koncepciója mennyiben szolgálhat a hazai közjogi változások adekvát értelmezési keretként.

galmi keret kidolgozását, amely az Alaptörvény hatályba lépése óta megváltozott magyar közjogi berendezkedés értékelésére szolgálhat. Csupán annak bemutatására törekszik, hogy a hazai gyakorlat aligha felel meg a politikai konstitucionalizmus normatív előírásainak, így az Alkotmánybíróság jelenlegi tevékenysége és a politikai döntéshozatalhoz fűződő kapcsolata sem értelmezhető a politikai konstitucionalizmust jellemző „puha bírói felülvizsgálat” (weak-form judicial review) modelljeként. A szöveg korlátozott ambíciói itt egy másik szempontból is egyértelművé válnak. A törvényhozás és az alkotmánybíráskodás közötti viszonyt ugyanis csak egyetlen perspektívából, az Alkotmánybíróság tevékenysége szempontjából értékelem. Úgy vélem azonban, hogy ennek a szűkebb perspektívának is komoly magyarázó ereje lehet, és a testület működésének tanulmányozásából – tekintettel arra, hogy az leggyakrabban törvényhozási aktusokra reagál – fontos következtetéseket vonhatunk le a hazai közjogi gyakorlat karakterére nézve.

A politikai konstitucionalizmus a törvényhozás és a bíráskodás sajátos munkamegosztására épül, amennyiben a politikai döntéshozatalt tekinti a közösségi cselekvés elsődleges és egyben végső fórumának, és korlátozottabb bírói szerepvállalást követel a közösség életét meghatározó, alkotmányos jelentőségű kérdések rendezése során. Ez a modell némileg eltér az alkotmányosság jelenleg uralkodó felfogásától, a jogi konstitucionalizmustól, amely a politikai közösség legfontosabb döntéseinek kialakításában kitüntetett szerepet biztosít az írott alkotmányra támaszkodó bírói alapjogvédelem intézményének.<sup>2</sup>

A törvényhozás és az Alkotmánybíróság viszonyában bekövetkező legújabb hazai változások több szerzőt is annak elismerésére ösztönöztek, hogy a magyar alkotmányosság a jogi konstitucionalizmustól a politikai konstitucionalizmus irányába mozdult el. Antal Attila szerint „az Alaptörvény (továbbá a negyedik módosításának, illetve az új AB-törvénynek az) elfogadásával beértek azok a folyamatok, amelyek az 1989-es Alkotmány módosításával elindultak: kialakult az Alaptörvénynek a politikai alkot-

<sup>2</sup> A jogi és a politikai konstitucionalizmus alapvető jellemzőinek bemutatására lásd: GARDBAUM, Stephen: *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013. 21–25., 51–61.

mányosságon nyugvó karaktere”<sup>3</sup>. Pócza Kálmán mellett érvel, hogy a „sokat és sok szempontból bíralt magyar alkotmányozási folyamat megértéséhez a többségi demokráciafelfogás felé való elmozdulás és a politikai konstitucionalizmus magyarázósemája sokkal inkább megfelelőnek tűnik, mint a publicisztikai irodalomban is sokat hangoztatott autoritárius fordulat elmélete”<sup>4</sup>. Stumpf István a 2010 után bekövetkező változásokat a politikai konstitucionalizmus térnyeréseként jellemzi<sup>5</sup>, míg Vincze Attila a negyedik Alaptörvény-módosítás alkotmányosságát vizsgáló alkotmánybíróági határozathoz írt kommentárjában azzal zárja sorait, hogy az Alkotmánybíróág ítélete „azt is példázza, hogy az alkotmányosság valószínűsíthetően elmozdult egy másik irányba, a régi alkotmányosság felé”<sup>6</sup>. (A régi és az új alkotmányosság megkülönböztetése lényegében ugyanazt a dichotómiát jelöli, amelyet a politikai és a jogi konstitucionalizmus fogalmai leírnak, csak ebben a rendszerben a régi alkotmányosság jelenti a parlamenti szuverenitás klasszikus elvéből kibontakozó politikai modellt, míg az új alkotmányosság az időben később megjelenő, máshol bírói szupremáciának címkézett alkotmányos megoldást.)

Az előbbi álláspontok azokhoz az alkotmányjogi vitákhoz kapcsolódnak, amelyek az elmúlt években átalakuló közjogi gyakorlat megértéséről és magyarázatáról szólnak. A hozzászólásoknak ezért kevésbé tétje a versengő normatív modellek közötti választás, vagy az alkotmánybíráskodás legitimitásával összefüggő klasszikus kérdések megválaszolása. Úgy vélem, a megszólalók mindkét rivális konstrukciót, a jogi és a politikai konstitucionalizmust is az alkotmányosság igazolható intézményi megoldásának tekintik. Ezt az előfeltevést egyébként magam is osztom majd a tanulmány során. Az alapvető véleménykülönbség abban áll közöttünk, hogy én azt állítom: a jelenlegi magyar gyakorlat nem a politikai konstitucionalizmus megnyilvánulása.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2013:3. 63.

<sup>4</sup> PÓCZA Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, 2012:5. 37.

<sup>5</sup> STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*, Századvég, Budapest, 2014. 244–249.

<sup>6</sup> VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróág határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrollja. *Jogesetek Magyarázata*, 2013:3. 12.

<sup>7</sup> Így csatlakozom Sólyom Péter értékeléséhez, aki a bíróági törvények egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló alkotmánybíróági határozat kapcsán fogalmazta meg azt az álláspontot, hogy nem lehet a magyar alkotmányos változásokat a politikai vagy régi konstitucionalizmus

A továbbiakban a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzésére koncentrálok, amely előfeltételezi az értékelés mércéjét képező normatív keret ismertetését. Mivel amellet érvelek, hogy a magyarországi alkotmánybíráskodás jelenlegi formája lényegesen eltér attól a puha bírói felülvizsgálattól, amelyet a nemzetközi diskurzusban leggyakrabban a politikai konstitucionalizmus konstitutív elemeként értékelnek, elsőként ennek a puha modellnek a bemutatására lesz szükségem. Ahhoz pedig, hogy megértsük az alkotmánybíráskodás puha modelljét, ismernünk kell a politikai konstitucionalizmus filozófiai hagyományát, mert a puha modell csak ebben az alkotmányos kontextusban bizonyul igazolható megoldásnak.

## 2. A POLITIKAI KONSTITUCIONALIZMUS FILOZÓFIAI HAGYOMÁNYA

A politikai konstitucionalizmus fogalmi konstrukcióját legtöbbször a John Griffith által használt „politikai alkotmány” kifejezésre vezetik vissza.<sup>8</sup> Griffith, a brit közjogtudomány egyik fontos képviselője, a brit intézményes gyakorlat sajátosságainak jelzésére használta a „politikai alkotmány” megjelölést. Griffith álláspontja az 1970-es évek végén komoly kritikai lehetőséget hordozott magában az Egyesült Királyságban küszöbön álló alkotmányos reformokkal szemben.<sup>9</sup> Ezek a reformjavaslatok elsősorban a bíróságokban látták a jogállamiság garanciáját, ezért az írott alapjogi katalógus bevezetését és a bírói alapjogvédelem megerősítését támogatták. A korlátlan kormányzati hatalommal kapcsolatos aggályok Griffithet sajátos intézményi megoldások keresésére ösztönözték, ő azonban az uralkodó felfogástól lényegesen eltérő utat ajánlott az alkotmányos változások végrehajtására, amikor azzal érvelt, hogy a politikai problémákra a politika irányából érkező válaszokat kell kínálnunk. Griffith az autoriter hatalomgyakorlás megakadályozásának érdekében a létező politikai eljárások és intézmények megerősítését, valamint olyan új fórumok létrehozását szor-

hagyományával megalapozni. Lásd SÓLYOM Péter: Az Alkotmánybíróság határozata a bírósági törvények felülvizsgálatáról. Velencei Bizottság kontra Alkotmánybíróság. *Jogesetek Magyarazata*, 2014:2. 27–28.

<sup>8</sup> GRIFFITH, J. A. G.: The Political Constitution. *The Modern Law Review*, 1979:1. 1–21.

<sup>9</sup> Lásd POOLE, Thomas: Tilting at Windmills? Truth and Illusion in the Political Constitution. *The Modern Law Review*, 2007:2. 251.



galmazta, amelyek a politikai vezetők felelősségre vonását és számonkérhetőségét biztosítják.<sup>10</sup> Ennek következtében a politikai nyilvánosság intézményeinek kiszélesítését javasolta, amely a demokratikus vita és kritika garanciáinak megteremtését is magában foglalta.<sup>11</sup> Az emberi jogi gondolattal kapcsolatos politikai és filozófiai ellenvetései nyomán Griffith elutasította egy brit *Bill of Rights* elfogadását, és az alapjogi katalógusra épülő bírói kontroll megteremtésével szemben a politikai kontroll erősítésében látta a politikai hatalom „megfegyverzésének” lehetőségét.

A Griffith által támogatott „politikai alkotmány” filozófiai hátterét elsődlegesen a republikánus tradíció legújabb hulláma képezi. Az egyik legbefolyásosabb neorepublikánus elmélet Philip Pettit nevéhez fűződik,<sup>12</sup> ezt jelzi, hogy a kortárs brit alkotmány- és politikaelmélet, közöttük a lenettebb hivatkozott Richard Bellamy<sup>13</sup> is, Pettit téziseit használta fel republikánus elkötelezettségének megvilágításához. A republikánus tradíció különleges súlyt tulajdonít a politikai szabadság gondolatának. Pettit álláspontja szerint a szabadságot a szolgálattal szembeállítva az uralomtól való mentesség állapotaként tudjuk megragadni.<sup>14</sup> Ebben az állapotban nincs lehetőség az egyéni szabadságba történő önkényes beavatkozásra, azaz kizárt minden olyan korlátozás, amely nem a korlátozással érintett egyén érdekére tekintettel történik. A szabadság tehát olyan státuszt jelöl, amelynek legfőbb sajátossága, hogy az egyén nincs alávetve senki önkényes hatalmának. Ez a szabadságfogalom a demokrácia deliberatív felfogását implikálja, amelyben a politikai részvétel és a hatalom döntéseinek nyilvános vitathatósága biztosított. A vita valódi és hatékony fórumainak megteremtése és az azokhoz való hozzáférés szavatolása képes ugyanis mérsékelni az önkényes hatalomgyakorlás lehetőségét. A demokratikus eljárások központi szerepe azonban nem azonosítható a többségi elv korlátlan érvényesülésével. Sőt, Pettit szerint a többségi elv mindenhatósága mint az uralom egyik formája a szabadságra leselkedő egyik legnagyobb veszély, amellyel szemben komoly intézményi biztosítékokra, többek kö-

<sup>10</sup> GRIFFITH: i. m. 16.

<sup>11</sup> Ugyanott, 18.

<sup>12</sup> PETTIT, Philip: *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Clarendon Press, Oxford, 1997.

<sup>13</sup> BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

<sup>14</sup> PETTIT: i. m. 31–32.

zött alapjogi katalógusra és egyéb alkotmányos korlátokra van szükség.<sup>15</sup> A demokratikus döntéshozatalban érvényesülő politikai részvétel elve pedig nem önérték, hanem egyfajta eszköz, amely a szabadság előmozdítását szolgálja. Ha ugyanis a közhatalmi döntéssel érintett személyek érdekei nem jelennek meg a nyilvános cselekvésekben, akkor a kötelezettségek önkényesek lesznek, ez pedig a szabadság csökkenéséhez vezet. Ebből a szabadságfogalomból tehát az önkormányzás elvének elsődlegessége következik.

Richard Bellamy az előbbieken ismertetett szabadságfelfogásra támaszkodva olyan politikai intézményrendszer kialakítását javasolja, amely megakadályozza az egyéni választásokba történő önkényes beavatkozást. Egy közösségben pedig csak akkor lehet elejét venni az uralom valamenyny-i formájának, azaz akkor érvényesül a republikánus szabadságfelfogás, ha senki sem rendelkezik kitüntetett autoritással mások felett, ha mindenfajta hierarchia eltűnik a közösségből.<sup>16</sup> A republikanizmus szabadságfogalma tehát összekapcsolódik a politikai egyenlőség gondolatával, és olyan elvek és eljárások lefektetését követeli meg, amelyek képesek szavatolni a politikai egyenlőséget. Bellamy érvelése innentől egybeesik azzal a liberális politikai filozófiai hagyománnyal, amelyet gyakran azonosítanak Jeremy Waldron jól ismert argumentumaival, az előbbi elv ugyanis mindkét megközelítésben kiemelkedő jelentőséggel bír.<sup>17</sup> A politikai egyenlőség magja az egyéneket megillető egyenlő figyelem és tisztelet. Az ésszerű pluralizmus körülményei között a közösség tagjai eltérően vélekednek az igazságosság kérdéseiben, azonban az egyet nem értés ellenére közösen kell cselekedniük, így a közösségi célok és cselekvések kijelölését olyan eljárásra kell bízniuk, amely minden egyén nézetének azonos súlyt ad, mert az egyenlő figyelem és tisztelet elve csak így biztosítható. Ebben a kontextusban a demokratikus döntéshozatal bizonyul olyan eljárásnak, amely a lehető legtöbbet valósítja meg a politikai egyenlőség követelményéből. A közösségi döntések legitimitását tehát nem a döntések eredménye, hanem a döntéshozatali eljárás méltányossága biztosítja. Ezt a méltányos

<sup>15</sup> Ugyanott, 181.

<sup>16</sup> BELLAMY 2007, 160.

<sup>17</sup> Waldron és Bellamy álláspontja számos közösen osztott megfontoláson alapul, és ebből következően igen közel esik egymáshoz. Waldron érveiről részletesebben lásd WALDRON, Jeremy: The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, 2006:6. 1346–1406.

egyensúlyt pedig minden olyan eljárás felborítja, amely bizonyos döntéshozók vélekedésének kitüntetett jelentőséget tulajdonít. Az alkotmánybíráskodás demokratikus legitimitása ebben a konstrukcióban azért problematikus, mert a felülvizsgálat során a bírák véleményének nagyobb súlya van, mint a közösség többi tagjának, ez a gyakorlat pedig aláássa a politikai egyenlőség elvét, és így az uralom veszélyét hordozza magában.<sup>18</sup> A politikai önkény elkerülésének egyetlen útja tehát, ha a közösségi döntéseket olyan eljárás konstituálja, amely az egyének egyenlő részvételére épül. Ennek a követelménynek pedig a politikai döntéshozatal, a reprezentatív törvényhozás eljárása felel meg leginkább.

Az előbbieken bemutatott filozófiai hagyomány jelentősége elsősorban abban áll, hogy kidolgozta a Griffith által leírt és kívánatosnak tartott „politikai alkotmány” igazoló elveit, és ezzel hozzájárult a politikai diskurzus és a parlamenti döntéshozatal normatív előnyeinek megvilágításához. Azt is láttuk, hogy a „politikai alkotmány” gondolata a liberális filozófiai hagyományban is otthonra talál, erre Waldron munkássága kínál példát. Azok a normatív elvek tehát, amelyek a politikai konstitucionalizmus modelljét igazolhatóvá teszik, a republikánus és a liberális politikai gondolkodásban egyaránt támogatásra lelnek. A két tradíció ugyanis osztozik abban a célkitűzésben, hogy helyreállítsa a jelentősen leértékelődött és általános gyanúval szemlélt parlamenti politizálás tiszteletét és alkotmányos rangját. Érveik segítségével láthatóvá válik, hogy egy olyan politikai berendezkedés is igényt tarthat elismerésre, amelyben a közösségi döntéshozatal legfőbb fóruma a törvényhozás, és ahol a bírósági szerepvállalás – éppen a bírói dominancia leküzdésének érdekében – csak korlátozott mértékben érvényesülhet.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> BELLAMY 2007, 166–167.

<sup>19</sup> A hazai alkotmányelméletben is kibontakozott egy olyan megközelítés, amely a liberális alapértékekre támaszkodva nyitottnak mutatkozik a politikai konstitucionalizmus alkotmányos konstrukciója iránt. Györfi Tamás álláspontja szerint a liberális demokráciák igazolható intézményi megoldását képviselik azok az országok is, amelyek az alkotmányos felülvizsgálat korlátozott formáját működtetik, és az alapjogok köréről és tartalmáról folyó vitákat elsődlegesen a törvényhozáshoz utalják. A politikai liberalizmus Györfi által képviselt felfogása – alapvető intézményelméleti megfontolásokon túl – számos olyan filozófiai előfeltevést elfogad, amelyre a politikai konstitucionalizmust megalapozó republikánus hagyomány támaszkodik. Azt mondhatjuk tehát, hogy a politikai konstitucionalizmus álláspontjához – mind a politikai elvek, mind az intézményelméleti érvek szintjén – manapság Györfi elmélete áll a legközelebb a magyar alkotmányjogi diskurzusban. Lásd: GYÖRFI Tamás: A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás. In Jakab András – Körösi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és más-*

A politikai konstitucionalizmus álláspontja leginkább a napjainkban is uralkodó jogi konstitucionalizmussal szembeni vitában formálódott.<sup>20</sup> Ezt jelzi, hogy a parlamenti politikaformálás jelentőségének és erőnyeinek hangsúlyozására tipikusan a bírói érveléssel történő szembeállítás kontextusában került sor. A politikai modell támogatói arra is rámutattak, hogy az alkotmányos korlátok, így az alapjogok érvényesítésében a törvényhozás semmivel sem teljesít rosszabbul, mint a bíróságok. A politika iránti tisztelet megteremtése tehát a bírói döntéshozatal előnyeinek relativizálását is megkívánta. Ebből következően a politika reneszánsza szorosan összefonódott az alkotmánybíráskodás klasszikus, erős formájával szembeni szkepticizmussal.<sup>21</sup>

Ezen a ponton érdemes rámutatni a politikai konstitucionalizmus és a puha bírói felülvizsgálat közötti kapcsolatra. A politikai konstitucionalizmus kortárs elméletei ugyanis csak a bírói alapjogvédelem mérsékelt, korlátozott formáját tartják összeegyeztethetőnek az alkotmányosságra vonatkozó normatív megfontolásaikkal. A következőkben azt mutatom meg, hogy mit is jelöl a puha felülvizsgálat fogalma.

### 3. BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLAT

#### A POLITIKAI KONSTITUCIONALIZMUS MODELLJÉBEN

Bár a politikai konstitucionalizmus mögött meghúzódó igazolási narratívák magas elvontsági szinten fogalmazódtak meg, mégsem szakadtak el teljesen attól a politikai kontextustól, amelyben e modell előnyei megmutatkoztak.<sup>22</sup> A politikai konstitucionalizmus gondolata kezdettől fogva összeforrt a brit alkotmányos gyakorlat sajátosságaival. Ennek a kapcsolat-

hol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések. MTA, TK, PTI – Új Mandátum, Budapest, 2012. 33–57.

<sup>20</sup> GEE, Graham–WEBBER, Grégoire C. N.: What Is a Political Constitution? *Oxford Journal of Legal Studies*, 2010:2. 276.

<sup>21</sup> Ennek a lenyomata John Griffith egyik későbbi szövege is, amelyben Griffith mint a „politikai alkotmány” gondolatának zászlóvivője, a jogi konstitucionalizmus egyik meghatározó brit képviselőjének, John Laws téziseinek a számbavételével igyekszik megmutatni a bírák fokozódó politikai hatalmának buktatóit. Lásd GRIFFITH, J. A. G.: The Brave New World of Sir John Laws. *The Modern Law Review*, 2000:2. 159–176.

<sup>22</sup> Lásd GOLDONI, Marco: Constitutional Reasoning According to Political Constitutionalism: Comment on Richard Bellamy. *German Law Journal*, 2013:12. 1071.

nak a hangsúlyozása hozzásegít bennünket egy komoly félreértés tisztázásához. A politikai konstitucionalizmus kifejezést ugyanis véletlenül sem szabad azonosítanunk a parlamenti szuverenitás klasszikus elvével. Az Egyesült Királyság alkotmányos rendszere ugyanis jelentős átalakuláson ment keresztül az elmúlt évtizedekben. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás, az írott alapjogi katalógus elfogadása, a bírói felülvizsgálat puha formájának bevezetése vagy a Legfelső Bíróság intézményesítése egyértelmű elmozdulás a parlamenti szuverenitás hagyományos felfogásától.<sup>23</sup> A politikai konstitucionalizmus a korlátozott hatalom olyan koncepcióját juttatja érvényre, amely már számol az előzőekben említett intézményekkel: az explicit alapjogi és uniós jogi korlátokkal és a bírói alapjogvédelemmel. Ezt támasztja alá, hogy azok az elméleti munkák, amelyek kidolgozták e modell normatív elemeit és elveit, már kifejezetten ezekre az intézményi változásokra tekintettel magyarázták a brit gyakorlat működését a politikai konstitucionalizmus fogalmával. Azaz, amikor a magyar gyakorlat leírására kívánjuk használni a politikai konstitucionalizmus kifejezést, már ezt az értelmezési keretet kell irányadónak tekintenünk, és ehhez viszonyítva kell feltárnunk a bírói alapjogvédelem hazai sajátosságait.

Kiindulópontként fontos látnunk, hogy a brit alkotmányos modell fogalmi meghatározását intenzív vita övezi, ezért a bírói alapjogvédelem jellegének helyes leírását illetően is megoszlanak a vélemények.<sup>24</sup> Abban azonban talán a különböző megközelítések is egyetértenek, hogy az Egyesült Királyságban nem létezik a klasszikusnak tekintett erős alkotmánybíráskodás, hanem a bírói alapjogvédelem egy puhább vagy korlátozottabb formája érvényesül.<sup>25</sup> Ez a korlátozottság egyfelől abban nyilvánul meg,

<sup>23</sup> Lásd: TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról*. Gondolat, Budapest, 2014. 65–68.

<sup>24</sup> Erre a dilemmára mutat rá Richard Bellamy is, aki azonban amellet érvel, hogy a brit modell továbbra is magán viseli a politikai konstitucionalizmus legfontosabb jegyeit. (Lásd BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism and the Human Rights Act*. *International Journal of Constitutional Law*, 2011:1. 87–89.) Stephen Gardbaum szerint a brit gyakorlat az alkotmányosság új formáját, az ún. nemzetközösségi modellt testesíti meg, míg Aileen Kavanagh úgy véli, hogy a jelenlegi gyakorlat egyre inkább a jogi konstitucionalizmus intézményi jellemzőit tükrözi. (E két utóbbi álláspontot lásd: GARDBAUM: i. m. 156–203., illetve KAVANAGH, Aileen: *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009. 416–420.)

<sup>25</sup> Persze vannak olyan álláspontok is, amelyek megkérdőjelezik a brit megoldás ilyen értelemben vett különállását, és amellet érvelnek, hogy a jelenlegi brit bírói alapjogvédelem alig választható el az Egyesült Államokhoz kötődő klasszikus alkotmánybíráskodástól. Kavanagh szerint például

hogy hiányzik a bíróságok joga a jogszabályok érvénytelenítésére, másfelől a bíróságok ettől függetlenül is kisebb szerepet töltenek be az alapjogok körének és tartalmának meghatározásában, ugyanis ezen alkotmányos modell szerint a közösségi döntéshozatal valamennyi területén a politikai döntéshozók rendelkeznek elsődleges és végső autoritással.<sup>26</sup> Bár a brit bírói alapjogvédelem egyik szembetűnő sajátossága, hogy a bíróságok nem érvényteleníthetnek jogszabályokat, az alapjogvédelmi gyakorlat egyediségét inkább a korlátozottság második dimenziója jelenti, amely egy olyan bírói felülvizsgálat képét tárja elénk, amelyben a bíróságok visszafogottságot mutatnak a törvényhozás alapjog-értelmezésének felülbírálata során. Ebben az értelemben tehát a puha felülvizsgálat egyfajta bírói önkorlátozásban (*deference*)<sup>27</sup> ölt testet.

Az utóbbi megállapítás különösen fontos a tanulmány tárgya szempontjából, mivel azt jelzi, hogy a korlátozott bírói kontroll nemcsak az explicit alkotmányos hatáskörök szintjén értelmezhető, hanem akár az intézményi gyakorlat esetében is tetten érhető. Ha pedig a bírói felülvizsgálat intenzitására és természetére vonatkozó megfontolásainkat legalább részben függetleníthetjük attól a kérdéstől, hogy a bíróságok kimondhatják-e valamely jogszabály érvénytelenségét, akkor a puha alkotmánybíráskodás elvárásai olyan alkotmányos gyakorlatokon is tesztelhetővé válnak, mint a magyar, ahol ma az Alkotmánybíróság óvatos a törvényhozási aktusok vizsgálata során, ám – szemben a brit megoldással – formálisan erős kontrollt gyakorol, és rendelkezik a törvények megsemmisítésének jogkörével.<sup>28</sup> A számunkra érdekes kérdés tehát akként fogalmazható meg, hogy a magyar alkotmánybírási gyakorlat felpuhulása tekinthető-e a brit modellhez kötődő puha felülvizsgálat megnyilvánulásának. Ahhoz ugyanis,

---

komoly érvek szólnak amellett, hogy az Egyesült Királyságban működő bírói felülvizsgálatot is az erős modellhez soroljuk. Lásd KAVANAGH, Aileen: *What's so Weak About 'Weak-Form Review'? The Case of the UK Human Rights Act 1998*, 28, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2548530](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2548530).

<sup>26</sup> HIEBERT, Janet: *The Human Rights Act: Ambiguity about Parliamentary Sovereignty*. *German Law Journal*, 2013:12. 2269.

<sup>27</sup> A „deference” kifejezés azt a gyakorlatot jelöli, amikor a bíróság valamely ügy eldöntése során igazodik más politikai intézmények döntéseihöz, és elfogadja az abban foglalt jog-, illetve alkotmányértelmezést. Ez a gyakorlat a bírói önkorlátozás egyik formáját testesíti meg, így a szövegben a *deference*-jelenséget legtöbbször az önkorlátozás fogalmával jelölöm majd.

<sup>28</sup> Ezt a belátást hangsúlyozza Aileen Kavanagh is. Lásd KAVANAGH, Aileen: *Judicial Restraint in the Pursuit of Justice*. *University of Toronto Law Journal*, 2010:1. 26–27.

hogy igazolhassuk a magyar intézményes gyakorlatot a politikai konstitucionalizmus keretei között, azt kell megmutatnunk, hogy az elmúlt évek magyar gyakorlata megfelel azoknak a követelményeknek, amelyeket a brit alkotmányjogi diskurzus fogalmazott meg a bírói alapjogvédelem puha formájával szemben.

A következőkben tehát számba veszem a bírói szerepfelfogással összefüggő brit alkotmányjogi viták legfontosabb érveit, hogy megrajzoljam a puha felülvizsgálat körvonalait, majd ezek ismeretében értékelem a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát. Nem a brit bíróságok konkrét döntéseit tekintem az összehasonlítás támpontjának, hanem a döntésekre reflektáló elméleti megfontolásokat használom fel a magyar alkotmánybíró-sági gyakorlat értelmezési keretként.

A brit bíróságok alkotmányos szerepéről folyó vita a Human Rights Act (a továbbiakban: HRA) 2000-ben történő hatályba lépésével ismételten az alkotmányjogi érdeklődés középpontjába került. Az alapjogi katalógus elfogadása és annak szövege ugyanis egyértelművé tette a bíróságok fokozott szerepvállalásának követelményét az emberi jogok védelmének folyamatában, de nyitva hagyta azt a kérdést, hogy milyen bírói szerepfelfogás következik a HRA koncepciójából, azaz miként kellene eljárniuk a bíróságoknak a törvényhozási aktusok alkotmányos felülvizsgálata során. Bár a HRA szövege egyértelműen rögzíti a bíróságok új hatásköreit, az ideális bírói gyakorlat leírása során a normaszövegen túl az alkotmányos hagyományt, valamint a formálódó új gyakorlat reflexióit sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Mindezek alapján az elmúlt időszakban különféle megközelítések körvonalazódtak az ideális bírói hozzáállást illetően.

A tanulmány kontextusában az a vita élvez kiemelt figyelmet, amely a brit alkotmányos felülvizsgálat karakterét érinti, és amely elsősorban abban kíván iránymutatást adni a bíróságoknak, hogy miként értelmezzék az alapjogokat, és hogyan alkalmazzák az arányossági tesztet.<sup>29</sup> A vita középpontjában a *deference* mint a brit gyakorlatot átható bírói önkorlátozás koncepciója áll. Mit követel a *deference* a bíróságoktól az alapjogvédelem szempontjából? A *deference* fogalma általánosságban arra mutat rá, hogy a bíróságok tevékenységét nem kizárólag az előttük fekvő ügygel összefüggő szubsztantív megfontolásoknak kell áthatniuk. A bírának a döntéshoza-

<sup>29</sup> Lásd YOUNG, Alison L.: In Defence of Due Deference. *The Modern Law Review*, 2009:4. 555.

tal során ugyanis másfajta indokokra is érzékenyeknek kell lenniük. Ezek másodfokú indokoknak tekinthetők, amennyiben nem járulnak hozzá közvetlenül a tartalmi alkotmányjogi kérdés megoldásához, azaz annak megállapításához, hogy a kifogásolt politikai döntés valamely alapjog sérelmét vonja-e maga után. Inkább olyan szempontoknak tekinthetjük őket, amelyek arról adnak számot, hogy melyik politikai intézmény bizonyul alkalmasabbnak egy vitatott alapjogi kérdés végső rendezésére.<sup>30</sup> A bírói *deference* releváns indokai azokra a megfontolásokra vezethetők vissza, amelyek a bíróságokkal összevetésben igazolják a törvényhozás elsődleges döntéshozói státuszát a közösségi cselekvések területén. Az alkotmányos demokráciákban bevett megközelítés szerint ugyanis a politikai döntések – köztük az alapjogok körét és tartalmát érintők – legfőbb letéteményese a törvényhozás. Ezt a belátást vélhetően még azok is osztják, akik egyébként az erős alkotmánybíráskodás elkötelezett hívei, és bizonyos esetekben igazoltnak tekintik a bíróságok törvényhozást is felülíró autoritását. Ebből pedig az következik, hogy a bíróságok csak másodlagos döntéshozóként működnek közre az alapjogokat és az alkotmányos struktúrát övező erkölcsi nézetkülönbségek feloldásában. Ha az előbbi érvelést elfogadjuk, akkor arra jutunk, hogy a bírói önkorlátozásnak van egy általános és egyértelmű tartalma a bírói felülvizsgálat vonatkozásában. Ez a világos tartalom abban áll, hogy a bíró nem helyettesítheti saját döntésével a törvényhozás döntését pusztán arra hivatkozással, hogy a vitatott alapjogi problémát másként oldaná meg. A bíróságnak figyelembe kell vennie a törvényhozás álláspontját mint az adott közösségi probléma megoldására tett jóhiszemű kísérletet, és érvekkel kell alátámasztania arra vonatkozó megállapítását, hogy a törvényhozás álláspontja alkotmányosan igazolható-e.

<sup>30</sup> Trevor Allan is utal arra, hogy a bírói önkorlátozással összefüggő elméletek használják az elsőfokú és másodfokú elvek közötti megkülönböztetést a doktrína lényegének megvilágítására. Álláspontja szerint azonban szükségtelen és egyben félrevezető, ha a bírói felülvizsgálat során releváns megfontolásokat ezzel a fogalmi distinkcióval próbáljuk megragadni. A másodfokú elvek ugyanis inherens részét képezik a felülvizsgálatnak, külön kezelésük egyfelől elfedi a bíróság eljárásának valódi természetét, másfelől azzal a veszéllyel fenyeget, hogy az intézményi megfontolások kétszeres értékelést nyerne egy-egy intézkedés legalitásának vizsgálata során. Lásd ALLAN, T. R. S.: *The Sovereignty of Law: Freedom, Constitution, and Common Law*. Oxford University Press, Oxford, 2013. 276–278.



Ez a minimális önkorlátozás koncepciója, amelyről elmondhatjuk, hogy valamennyi bírói döntés implicit előfeltevéseként működik.<sup>31</sup>

Az önkorlátozás további, érdemi formáinak alapját tipikusan kétféle megfontolás képezheti. Ezek lehetnek a demokratikus vagy alkotmányos legitimitás érvei, illetve intézményi érvek.<sup>32</sup> Az előbbi szerint a bíróságoknak azért indokolt tiszteletben tartaniuk a törvényhozó döntését, mert a bíróságok demokratikus legitimitása problematikus vagy legalábbis gyengébb, mint a törvényhozásé. Ez arra mutat rá, hogy a közösségi döntéshozatal első számú letéteményese, a parlament feltétlenül erősebb felhatalmazással rendelkezik az alkotmányos kérdések eldöntésére, mint az alkotmányos felülvizsgálatot végző bírói fórumok. Ez az érv sok hasonlóságot mutat a minimális önkorlátozás fentebb már említett koncepciójával, ezért érdemes megvilágítani e két igazoló elv egymáshoz való viszonyát. Az kétségtelen, hogy mindkét argumentum arra a filozófiai belátásra épít, hogy egy alkotmányos demokráciában a demokratikus önkormányzás elvét leginkább megtestesítő törvényhozás bizonyul az elsődleges döntéshozó szervnek. Ám önmagában az a tény, hogy egy testületet a politikai közösség tagjai választottak, akik egyben elmozdíthatják e testület tagjait, még nem kölcsönöz feltétlen legitimitást ezen szerv döntéseinek. Nem véletlen, hogy egyes szerzők bizalmatlanok a legitimitás érvére támaszkodó bírói önkorlátozással szemben. A demokratikus legitimitás érve azonban igazolható lehet, amennyiben komolyan vesszük annak erkölcsi tartalmát. Ekkor már nem csupán egy formális követelményről beszélünk, hanem egy olyan évről, amely túlmutat a minimális önkorlátozás feltételein. A politikai döntés kétségt kívül tiszteletet érdemel, ha az egy inkluzív, átgondolt és lelkiismeretes törvényhozási vita eredményét tükrözi. Ebben az esetben azonban a demokratikus legitimitás érve igen közel kerül az igazoló elvek második csoportját képező intézményi érvekhez. A bírói önkorlátozást ugyanis igazolhatják a politikai döntéshozatalban megtestesülő episztemikus előnyök is. Ezek az előnyök a bírói érveléssel összevetésben válnak nyilvánvalóvá. A törvényhozás jelentős tapasztalata, informáltsága és szakértelme a politikai cselekvések területén, és ezzel párhuzamosan a

<sup>31</sup> KAVANAGH, Aileen: Deference or Defiance? The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication, in HUSCROFT, Grant (ed.), *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008. 191.

<sup>32</sup> YOUNG 2009, 565.

bírói döntéshozatal korlátai és bizonytalanságai azt sugallhatják, hogy a jogalkotó nagyobb valószínűséggel jut el a helyes döntéshez, mint a bíróság. Alison Young számára például ez az érv tűnik a legerősebbnek a bírói önkorlátozást támogató megfontolások között.<sup>33</sup> De ehhez hasonlóan vélekedik Jeff King is, aki szerint a bírói döntéshozatalt az intézményi megfontolásokra támaszkodó általános elveknek kell irányítaniuk. Az önkorlátozás egyértelmű és világos elveinek lefektetése azért kívánatos King számára, mert így elejét vehetjük a túlzott bírói diszkréciónak, és fokozhatjuk az alapjogi érvelés kiszámíthatóságát.<sup>34</sup> Az önkorlátozás elvei többek között felölelik az arra vonatkozó belátást, hogy a bírói döntések következményei jóval túlmutatnak az érintett feleken, hogy a bíróságok bizonyos helyzetekben kevesebb szakértelemmel rendelkeznek, mint a politikai döntéshozók, valamint döntéseikkel megköthetik a jogalkotó kezét egy adott szabályozási területen, amely ezáltal a szabályozás megváltoztatásának lehetőségét veszélyezteti. Végül King sem feledkezik meg arról a szempontról, hogy az elsődleges döntéshozók nagyobb demokratikus legitimitással rendelkeznek, mint a bíróságok, amely szempont különösen az ésszerű nézetkülönbségek kontextusában, valamint arra tekintettel bírhat komoly jelentőséggel, hogy a bíróságok is tévedhetnek.<sup>35</sup> A Young és a King által képviselt álláspontok az önkorlátozás valamely általános elméletének kidolgozására tett kísérletekként értékelhetőek, amely kísérleteket több irányból is komoly kritika érte. A kritika egyik legismertebb képviselője Trevor Allan, aki szerint az önkorlátozásra vonatkozó megfontolások implicit módon ugyan, de a bírói felülvizsgálat teljes mechanizmusát áthatják, így a legitim politikai döntéshozatal határait elvont és előzetes megfontolások helyett kizárólag az egyedi esetek érdemi vizsgálata jelölheti ki. Ebből következően az igazolható jogalkotói diszkréció határa mindig és mindenütt az egyedi körülmények függvénye.<sup>36</sup> Allan szerint a politikai döntéshozatal eredményéhez történő bírói igazodás követelményei valójában az arányossági vizsgálaton keresztül érvényesülnek.<sup>37</sup> Így például az alapjog-korlátozás szükségességének elemzése során a bírák gyakran

<sup>33</sup> Ugyanott, 570.

<sup>34</sup> KING, Jeff A.: *Institutional Approaches to Judicial Restraint. Oxford Journal of Legal Studies*, 2008:3. 432.

<sup>35</sup> Ugyanott, 435.

<sup>36</sup> ALLAN: i. m. 276.

<sup>37</sup> Ugyanott, 271–272.

támaszkodhatnak a jogalkotó értékelésére azokat a tényeket illetően, amelyek egy-egy választott intézkedés hatékonyságát, valamint az intézkedés által okozott jogkorlátozás mértékét és súlyát bizonyítják. Ilyen esetben a bíróság elfogadhatja a politikai döntéshozatal episztemikus fölényét a cél eléréséhez szükséges eszköz kiválasztása során. De igazodhatnak a bírák a törvényhozó mérlegeléséhez a jogkorlátozás „szűk értelemben vett arányosságát” illetően is, amennyiben az arányosság megítélése szempontjából több ésszerűen védhető álláspont is rendelkezésre áll.

Allanhez hasonlóan az arányossági vizsgálaton belül találja meg a bírói önkorlátozás helyét David Dyzenhaus is. Az utóbbi szerző szerint a két doktrína együttesen, egymást kiegészítve teremti meg az „igazolás kultúráját”, amely a modern alkotmányos gyakorlat egyik sajátos erényét adja.<sup>38</sup> Dyzenhaus álláspontja különösen élesen világít rá az indokok előterjesztésének kiemelt szerepére az autoritásgyakorlás modern feltételei között. A politikai hatalom gyakorlása fokozott igazolási kötelezettséget ró nyilvános intézményeinkre, és csak azok a közhatalmi aktusok rendelkeznek legitimitással, amelyeket ésszerű és meggyőző érvek támasztanak alá. A politikai döntéshozatal eredménye iránti bírói tisztelet alapját csak az átlátható és ellenőrizhető érvelés képezheti, amely egyben az önkorlátozás igazoló elveként szolgáló felsőbb szakértelem megalapozását is biztosítja. A szakértelem érve sem tekinthető ugyanis önmagában evidensnek, a politikai döntéshozó elsősorban az általa előterjesztett érveléssel képes demonstrálni sajátos kompetenciáját. Tom Hickman is az előbbi szerzők táborához csatlakozik, amikor mellett érvel, hogy az önkorlátozás a hagyományos ítélkezési folyamat részét képezi.<sup>39</sup> Hickman szerint a brit közjog a HRA-nak köszönhetően végre rendelkezik a legalitás olyan tartalmi kritériumaival, amelyek egyértelműen az alapjogok védelmét szolgálják, és amelyek érvényesítéséért az új alapjogi katalógus értelmében immár a bíróságok tartoznak elsődleges felelősséggel. Ennek a feladatnak az ellátása során azonban szólhatnak jó érvek mellett, hogy a bíróságok figyelembe vegyék más, az ügyben már állást foglaló politikai intézmények tartalmi

<sup>38</sup> DYZENHAUS, David: Proportionality and Deference in a Culture of Justification, in HUSCROFT, Grant – MILLER, Bradley W. – WEBBER, Grégoire (eds.), *Proportionality and the Rule of Law: Rights, Justification, Reasoning*. Cambridge University Press, Cambridge, 2014. 237.

<sup>39</sup> HICKMAN, Tom: *Public Law after the Human Rights Act*. Hart Publishing, Oxford, 2010. 135.

értékelését.<sup>40</sup> Hickman is azt hangsúlyozza, hogy az elsődleges döntéshozók álláspontjának figyelembevételét kizárólag azok a megfontolások tehetik igazolttá a bíróságok számára, amelyek az előbbieket speciális szakértelmére, szaktudására, kompetencia-főlényére támaszkodnak. Valójában a demokratikus legitimitás argumentuma is csak akkor tekinthető méltányolható indoknak, ha mögötte a törvényhozás sajátos szakértelmét alátámasztó belátások húzódnak meg.<sup>41</sup>

Az önkorlátozásra vonatkozó elméleti álláspontokat, amelyek közül néhányat az előbbieken ismertettem, tipikusan két csoportba sorolja az alkotmányjogi diskurzus.<sup>42</sup> A besorolás alapja az a megkülönböztetés, amely szerint az önkorlátozás önálló doktrínaként vagy az arányossági vizsgálat inherens részeként is felfogható. Úgy vélem, ez a distinkció önmagában kevésbé képes megragadni az álláspontok közötti különbségeket. A valódi törésvonalat inkább a bírói szerepfelfogásra vonatkozó eltérések jelentik. A két szembenálló pozíciót jól szemlélteti Kavanagh és Allan megközelítése a bírói funkció lényegéről. Allan számára a bírói felülvizsgálat lényege és kizárólagos célja a jogvédelem biztosítása, ezért a bírónak minden esetben azt kell vizsgálnia, hogy a kifogásolt döntés összhangban van-e a HRA rendelkezéseivel.<sup>43</sup> Kavanagh két általános feladatot is a bírói szerepkörhöz rendel, és az ügy érdemében való döntés mellett a bíróságok intézményi korlátainak mérlegelését is az ítélezési funkció lényegi részeként jelöli meg. Kavanagh szerint az ügy érdemi eldöntését nem érintő megfontolások akár az érdemi érveket is háttérbe szoríthatják, azaz az intézményi megfontolások akár a szubsztantív érveknél is nagyobb súllyal eshetnek latba a bírói felülvizsgálat folyamatában.<sup>44</sup>

Bár Kavanagh komolyan elkötelezett a bírói alapjogvédelem iránt, és maga is amellet érvel, hogy a bírói önkorlátozás nem vezethet a bíróságok

<sup>40</sup> Hickman egy sajátos terminológiai fordulatra is javaslatot tesz, mikor a *deference* mint alkalmazkodás/igazodás kifejezés helyett a *weight*, azaz a súlyozás fogalmát ajánlja annak a jelenségnek a leírására, amikor a bíróság figyelembe veszi a politikai döntéshozóknak az eset valamely aspektusára vonatkozó álláspontját. Úgy véli ugyanis, hogy az alkalmazkodás kifejezés természetes konnotációja a behódolás vagy mások akarátának elfogadása, holott a bírói felülvizsgálat folyamatában ilyen bírói magatartás sohasem lehet igazolt. Ugyanott, 137.

<sup>41</sup> Uo. 145–168.

<sup>42</sup> Erről lásd YOUNG, Alison L.: Will You, Won't You, Will You Join the Deference Dance? *Oxford Journal of Legal Studies*, 2014:2. 385–387.

<sup>43</sup> ALLAN: i. m. 276–277, 323.

<sup>44</sup> KAVANAGH 2008, 205.

passzivitásához<sup>45</sup>, a bírói szerepfelfogásra vonatkozó álláspontja számos veszélyt rejt magában. Lényegében ezeket a kockázatokat hangoztatja a *deference* doktrínáját szkeptikusan szemlélő Allan és Hickman is. Bár ahogyan fentebb láttuk, maga Allan is helyet talál az önkorlátozás bizonyos formáinak a bírói felülvizsgálat hagyományos folyamatában, következetes annak képviselőjében, hogy az önkorlátozás bővölete az alkotmányos felülvizsgálat intézményének kiüresedéséhez vezethet. Az önkorlátozás önálló elmélete Allan szerint ugyanis olyan tényezők figyelembevételét javasolja a bíróságok számára, amelyek egyébként is részét képezik a bírói felülvizsgálatnak.<sup>46</sup> Hickman is kritikusan viszonyul azokhoz a kísérletekhez, amelyek az önkorlátozás általános elméletét kívánják nyújtani. Véleménye szerint Kavanagh érvelése, többek között az a gondolat, hogy a jogalkotó döntésének igazoltságát vélelmezni kell, komoly veszélyt jelent az emberi jogok hatékony védelmére nézve. A jogkorlátozás igazolása szempontjából ugyanis a jogalkotót is komoly bizonyítási kötelezettség terheli, amelyet nem lehet vélelmekre, például a törvényhozás kedvezőbb intézményi pozíciójára hivatkozással relativizálni.<sup>47</sup>

Mielőtt rátérnék az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzésére, érdemes röviden összefoglalni az előbbi vita legfontosabb állításait. Széles körű egyetértés övezi azt a felfogást, amely szerint a bírói felülvizsgálat folyamatát a szubsztantív érveken túli szempontok is befolyásolják, amelyek bizonyos esetekben indokolhatják a bírói önkorlátozás stratégiáját. Ennek a hozzáállásnak a vezérlő elveit és határait illetően ugyan nincs konszenzus, abban azonban az álláspontok talán konvergálnak, hogy a törvényhozás nagyobb demokratikus legitimitása önmagában még nem indokolja, hogy a bírák reflektálatlanul elfogadják a jogalkotó mérlegelését. A bírák leginkább akkor támaszkodhatnak a törvényhozás alkotmányértelmezésére, ha nyilvánvaló, hogy a politikai döntéshozatal egy átfogó, alapos és felelősségteljes vita eredményét tükrözi, és az adott kérdésben a jogalkotó, elsősorban intézményi jellemzőire tekintettel, nagyobb eséllyel jut igazolható döntésre, mint a bíróság. Általános elvárás azonban a politikai döntéshozatallal szemben, hogy tegye láthatóvá és ellenőrizhetővé azokat az érveket, amelyek megalapozzák a törvényhozás speciális kompetenciáját.

<sup>45</sup> KAVANAGH 2010, 27.

<sup>46</sup> ALLAN: i. m. 276–278.

<sup>47</sup> HICKMAN: i. m. 168–172.

#### 4. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS KARAKTERE

Miután ismertettem a puha modell általános politikaelméleti hátterét, és megmutattam e modell legfontosabb strukturális sajátosságait, kezembem van az a normatív keret, amelyre támaszkodva értékelhetjük a magyar gyakorlatot. Ahogyan fentebb is említettem, a bírói alapjogvédelem puha formája következhet közvetlenül az alkotmány szövegéből, de alapulhat akár az intézményi gyakorlatot tükröző alkotmányos konvenciókon is.<sup>48</sup> Ezért elsőként azt vizsgálom meg, hogy milyen alkotmánybíróvási modell olvasható ki a magyar Alaptörvény szövegéből, majd körbejáróm azt a kérdést, hogy milyen struktúrát jelez a formálódó alkotmányos gyakorlat.

##### *4.1. Alkotmánybíráskodás az Alaptörvényben*

A magyar Alkotmánybíráóság működése a rendszerváltást követő első két évtizedben egyértelműen az erős alkotmánybíráskodás modelljébe illeszkedett. A testület ugyanis kiemelkedő szerepet játszott az alkotmányosság alapjainak megteremtésében, valamint az alapvető alkotmányos viták rendezésében, ehhez pedig eszközként szolgált számára a törvények megsemmisítésének joga. Hozott-e változást az Alaptörvény szövege az alkotmánybíráskodás korábban intézményesített modelljében? Az Alaptörvény megszövegezői számára többféle alkotmányos minta állt rendelkezésre annak jelzésére, hogy a korábbi erős modell helyét a bírói felülvizsgálat puhább formája veszi át. Egyfelől támaszkodhattak volna azokra az alapjogi katalógusokra, amelyek rendelkeznek a törvényhozás valamilyen bírói kontrolljáról, de nem ismerik el – esetleg explicit módon kizárják – a bíróságok azon jogát, hogy érvénytelenítsék a törvényhozás aktusait. Erre példa az Egyesült Királyság alapjogi katalógusa, a HRA, amely bevezette a bírói felülvizsgálat intézményét, amikor előírta a bíróságok számára, hogy a jogalkotási aktusokat az alapjogokkal összhangban értelmezzék, és egyben felhatalmazta a felsőbb szintű bíróságokat arra, hogy amennyiben úgy vélik, hogy valamely jogszabály nem hozható összhangba a HRA rendelkezéseivel, az „összeegyeztethetatlenség” tényét deklarálják (declaration of incompatibility). Ugyanakkor az összeegyeztethe-

<sup>48</sup> GYÖRFI Tamás: A Kazahsztán-szindróma. In Kovács Kriszta–Tóth Gábor Attila (szerk.): *Lehetőséges. Kis Jánosnak tanítványaitól*. Kalligram, Budapest, 2013. 221.

telenség bírói megállapítása nem érinti a jogszabályok érvényességét, hatályát és alkalmazhatóságát, azaz ebben az esetben a bíróságok alapjogértelmezése jogilag nem köti a politikai döntéshozókat.<sup>49</sup> A brit megoldás mellett inspirációs forrásként szolgálhatott volna a magyar alkotmányozók számára akár a finn modell is, ahol a 2000-ben hatályba lépett alkotmány csak nyilvánvaló alkotmány sértés esetén ruházta fel a bíróságokat azzal a jogosultsággal, hogy az ügy eldöntésekor félretegyék az alkalmazandó jogszabályt. Ez a konstrukció, amely csak kivételes esetben teszi lehetővé a törvények bírósági felülbírálatát, szintén azt a hagyományt tükrözi, amelyben a törvényhozásnak – a bíróságokkal összevetésben – kiemelkedő alkotmányos szerepe van.<sup>50</sup>

Az itt bemutatott megoldásokkal szemben a magyar Alaptörvény 24. cikke deklarálja, hogy „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, amely továbbra is rendelkezik a jogszabályok megsemmisítésének jogkörével. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdése szerint pedig eltérő rendelkezés hiányában az Alkotmánybíróság döntése mindenkre nézve kötelező. Ezek a rendelkezések első ránézésre azt mutatják, hogy az alkotmányozó nem számolt a modellváltás lehetőségével, és megőrizte a korábbi erős modell legfontosabb strukturális sajátosságait. Ezt a megállapítást persze árnyalják az Alaptörvény egyéb szabályai, amelyek inkább az intézmény alkotmányos pozíciójának gyengítésére vonatkozó szándékot közvetítik. Ide tartozik például az *actio popularis* felszámolása, a közpénzügyi tárgyú törvényeket érintő bírói felülvizsgálat korlátozása, vagy az a gyakorlat, hogy alapjogi szempontból komolyan vitatható jogi megoldások kerültek az Alaptörvény szövegébe, kizárva így a további vita és az esetleges alkotmánybírói kontroll lehetőségét. Ilyen megoldás többek között, hogy az Alaptörvény nevesíti a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetését, valamint felhatalmazást ad a hajléktalanok közterületi tartózkodásának tiltására, illetve ide sorolható a házasság intézményének különmemű párokra történő szűkítése is. Kétségtelen tehát, hogy az Alaptörvény csökkentette az intézmény mozgásterét, ám fontos rendelkezések érintetlenül

<sup>49</sup> KAVANAGH 2009, 10–11.

<sup>50</sup> Lásd TUORI, Kaarlo: Judicial Constitutional Review as a Last Resort. In Campbell, Tom–Ewing, Keith D.–Tomkins, Adam (eds.): *The Legal Protection of Human Rights: Sceptical Essays*. Oxford University Press, Oxford, 2011. 365–391.

hagyása miatt ez mégsem jelent egyértelmű üzenetet a korábbi erős alkotmánybíráskodással történő szakításra.<sup>51</sup> Ha a modellváltás gondolata nem következik nyilvánvalóan az Alaptörvény szövegéből, akkor kiolvasható-e az alkotmánybíróági gyakorlatból?

#### 4.2. Alkotmánybíráskodás a gyakorlatban

A következőkben amellet érvelek majd, hogy az Alkotmánybíróság szerepfelfogásában bekövetkező fordulat jelentősen átalakította a közösségi döntéshozatal szerkezetét. Bár formálisan továbbra is működik a törvényhozás bírói kontrollja, amely elviekben a parlamenti döntéshozatal kiegészítő-ellenőrző mechanizmusaként funkcionál, a bírói felülvizsgálat hatáskörével felruházott testület nem működik közre a politikai cselekvés alkotmányos határainak kijelölésében. Az elmúlt évek alkotmányos gyakorlatának egyik legszembetűnőbb jellemzője, hogy a közösségi döntéshozatal lényegében egyszereplős eljárássá alakult át, és az Alkotmánybíróság nem tekinthető a közösségi döntések valódi résztvevőjének. Ennek az állításnak az alátámasztására a következőkben olyan határozatokat mutatok be, amelyekben a testület jól láthatóan lemondott az alkotmányos felülvizsgálat funkciójának teljesítéséről.<sup>52</sup>

##### 4.2.1. Bírói függetlenség

A határozatok első csoportja a bírói függetlenség alkotmányos alapelvét érinti. Az elmúlt években a testületnek több kormányzati intézkedéssel összefüggésben is vizsgálnia kellett (volna) az előbbi alapelv esetleges sérelmét. Tanulságos lehet egy pillantást vetnünk az Alkotmánybíróság hozzaállására a bírói függetlenséget érintő ügyekben, mert egy olyan problémáról van szó, amely aligha tartozik a politikailag érzékeny témák körébe,

<sup>51</sup> Itt annyit állítok, hogy maga az Alaptörvény szövege még nem irányozza elő azt az alkotmánybíróági gyakorlatot, amelyet a következőkben mutatok majd be, és amelyet bírói passzivizmusnak nevezek. Ezzel azt is mondom, hogy az alkotmányjogi szabályozás nem kényszerítette bele a testületet a passzivizmus pozíciójába. Abban azonban egyetértek Tóth Gábor Attilával, hogy az Alaptörvény egészének karaktere az intézmény csökkenő súlyát sugallja. Lásd: Tóth Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? *Közjogi Szemle*, 2011:22–3.

<sup>52</sup> A következőkben bemutatott döntések között olyanokat is találunk, amelyekkel egy korábbi tanulmányomban már foglalkoztam. Ezek a határozatok azonban kiválóan szemléltetik azt a gyakorlatot, amelyet ebben a szövegben értékelek, így ismételt idézésüket fontosnak találtam. Lásd: BENCZE Máttyás–KOVÁCS Ágnes: „Mission: Impossible”: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. *Jogtudományi Közlöny*, 2014:6. 273–284.



és ezen a területen a bírói értékelés lehetősége és a bírák szakmai hozzáértése sem vitatható ésszerűen. Ilyen ügyekben tehát aligha érthető és még kevésbé igazolható a bírói önmérséklet. Emellett a bírói függetlenség egy olyan fontos alapelv, melynek a kezelése önmagában sokat elárul a testület alkotmányos elkötelezettségéről.

Ebben a körben az egyik legnagyobb súlyú alkotmányos kérdést annak megítélése jelentette, hogy igazolható-e az a jogalkotói megoldás, amely lehetővé tette a korábbi főbíró idő előtti – több mint 3 évvel megbízási idejének letelte előtt történő – elmozdítását a legfőbb bírói fórum elnöki posztjáról. Az eset előzménye, hogy a 2010 után keresztülvitt közjogi reformok érintették a bírósági szervezetrendszert is, így elsősorban megváltozott a bíróságok elnevezése, amelynek következtében 2012. január 1-je óta a Legfelsőbb Bíróság immár Kúria néven működik tovább. Az indítványozó szerint e változás részeként végrehajtott jogszabály-módosítás, amely az elnöki tisztség betöltésének törvényi feltételei közé egy olyan szempontot illesztett, amely lényegében kizárta az éppen hivatalban lévő elnök kúriai elnökké választását, sértette a jogállamiság elvét, mivel a posztot akkor betöltő főbíró – aki többször élesen bírálta a kormányt – semmilyen körülmények között sem lehetett pozíciójában megtartani. A testület azonban a határozott kérelem hiányára hivatkozással nem bírálta el (visszautasította) az indítványt.<sup>53</sup> Ennek az alkotmánybírói hozzáállásnak az érdekessége, hogy az indítványt – támaszkodva a Velencei Bizottság értékelésére – maga a kormány, azaz a bírói felülvizsgálatra megküldött törvény parlamenti előterjesztője nyújtotta be, így a megalapozott kérelem hiánya éppen a kormány érdekeit szolgálta. Eleve érdekes helyzetet teremt, ha az Alkotmánybíróóság eljárását a politikai hatalom arra használja fel, hogy saját, alkotmányosan kifogásolható döntését legitimálja. Ebben a helyzetben pedig különösen szomorú, hogy a testület egy formai követelményre hivatkozással egyszerűen kikerülte a kormányzati/törvényhozói akarat ellenőrzésének feladatát – azt a feladatot, amely az alkotmánybíráskodás legfőbb funkcióját képezi. Pedig a kérelem utalt a jogállamiság sérelmére, mégpedig abban az összefüggésben, hogy a jogállamiság általános szabályok megalkotását követeli meg, és kizárja az egyénre szabott törvények elfogadását, így ennek az elvnek a vizsgálatán keresztül a

<sup>53</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013. 440, 473.

bíróság értékelhette volna a kifogásolt jogalkotói megoldást és annak a bírói függetlenségre gyakorolt hatását.<sup>54</sup>

Az előbbi határozatban, a bíróságok szervezeti és igazgatási kérdéseit, valamint a bírák jogállását érintő indítványok elbírálása során szintén hallgatott arról az Alkotmánybíróság, hogy a bírák kinevezése, valamint a bírói munka értékelése és a bírói függetlenség elve között milyen alkotmányjogi összefüggés tárható fel. Így például a testület egyetlen egyszer sem említette a bírói függetlenség követelményét annak az indítványi elemnek a vizsgálata során, amely éppen a függetlenség sérelmére hivatkozással kifogásolta azt a jogszabályi rendelkezést, amely az Országos Bírósági Hivatal elnöke számára lehetővé tette a bírói helyre kiírt pályázat érvénytelenítését és a rangsor megváltoztatását.<sup>55</sup> A testület a szubjektív döntés törvényi lehetőségének megteremtésében „csak” a jobbiztonság sérelmét látta, így pedig el tudta kerülni azt, hogy az OBH elnök pozícióját és általában a bírói igazgatás egyszemélyi modelljét a függetlenség szempontjából értékelje.<sup>56</sup>

A Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének vezetői megbízását megszüntető törvényi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata során szintén nem került elő a bírói függetlenség elve.<sup>57</sup> Pedig az alkotmányjogi panaszban hivatkozott alkotmányossági probléma egyik legfontosabb dimenzióját ebben az esetben is a függetlenség megsértése jelentette. Ennek az összefüggésnek a megvilágítása végül a kisebbségi véleményből is kimaradt, jól-

<sup>54</sup> Ezt a megoldást az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) egyezményértőnek nyilvánította, és kimondta, hogy a magyar állam megsértette Baka András volt legfelsőbb bírósági elnök véleménynyilvánítási szabadságát és a tisztességes eljáráshoz való jogát. Ebben az esetben nem azon van a hangsúly, hogy milyen jog megsértését állapította meg a strasbourgi fórum. Sokkal fontosabb a bíróság érvelésében annak megállapítása, hogy az új elnök megválasztására és a megválasztás törvényi feltételeinek módosítására – amely immár öt éves bírói szolgálati viszonyhoz kötötte a hivatal betöltését, amelynek a korábban éppen strasbourgi bíróként dolgozó Baka nem felelt meg – azután került sor, hogy a főbíró a nyilvánosság előtt kifogásolta a bíróságot érintő jogalkotói javaslatokat. Az EJEB szerint a kormányzat nem tudta meggyőzően megindokolni, hogy a bíróságot érintő szervezeti változások miért tették szükségessé a korábbi vezető idő előtti leváltását, azaz a főbíró elmozdítását esetlegesen igazoló szakmai szempontok fennállása nem nyert bizonyítást. Ilyen esetben pedig felmerül a bírói függetlenség sérelmének gyanúja. A bírósági szervezet függetlenségének sérelmére mint a kormányzati döntés egyik súlyos következményére egyébként a panaszos is felhívta a figyelmet (ítélet 83. pont). [*Case of Baka v. Hungary*, (Application No. 20261/12) Judgment of the ECHR on 27 May 2014.]

<sup>55</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013. 440, 468–473.

<sup>56</sup> Ezeket a problémákat kimerítően tárgyalja SÓLYOM Péter: i. m. 22–26.

<sup>57</sup> 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, ABH 2013. 1555.

lehet annak szövege legalább utalt arra, hogy a vezetői megbízás idő előtti, ex lege megszüntetése a hatalommegosztás garanciarendszerének gyengítését vonja maga után.<sup>58</sup> Ebből az érvelésből logikailag következett volna annak kimondása, hogy a rendelkezés ellentétes az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével is. Bár a bírói függetlenség az ítélezés függetlenségét jelenti, a független ítélezés a szervezeti függetlenség garanciáit is megköveteli, ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megerősítette korábbi döntéseiben.<sup>59</sup> A vizsgált esetben pedig arról volt szó, hogy a törvényhozás az ítélezési gyakorlat felett szakmai irányítást végző szerv egyik vezetőjét mozgósította el, kellő alkotmányos indok nélkül, a törvényi garanciák figyelmen kívül hagyásával, megbízatásának lejártá előtt. Minden ilyen beavatkozás komoly veszélyt jelent a bírói hatalmi ág függetlenségére nézve, mert az ítélezési gyakorlat politikai befolyásolásának gyanúját veti fel.

Az ún. semmisségi törvény sokat bíralt<sup>60</sup> alkotmányos felülvizsgálata során sem állapította meg a többségi döntés a bírói függetlenség sérelmét, mégpedig arra hivatkozással, hogy „bár az Országgyűlés a bíróságokra feladatot rótt, de ezzel nem csorbította azok Alaptörvényben biztosított függetlenségét, önállóságát”<sup>61</sup>. Ez az érvelés azért elfogadhatatlan, mert a törvényhozás egyfelől jogerős bírói ítéleteket nyilvánított semmisnek, felülírva a bírói mérlegelés eredményét, másfelől a semmissé nyilvánításhoz olyan eszközt használt, amely szintén alkotmányellenes, mivel pontosan meghatározta (előírta) a bíróságok számára, hogy azok bizonyos ügyekben milyen tartalmú döntést hozzanak. Ez pedig nehezen értékelhető másképpen, mint a bírói függetlenség teljes megszüntetéseként.

Hasonló problémára mutat rá az a bírósági határozat is, amely a devizahitel-szerződések egyes kikötései tisztességének megítélését szabályozó törvény alkotmányosságát vizsgálta. A többségi döntés a [207]–[210] bekezdésekben foglalkozott azzal a panasszal, amely a bírói függetlenség sérelmét állította arra hivatkozással, hogy bizonyos szerződési kikötések

<sup>58</sup> 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, ABH 2013. 1555, 1569.

<sup>59</sup> Lásd például a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993. 256, 261–265

<sup>60</sup> Az Alkotmánybíróság döntését több, igen kritikus értékelés is követte, lásd többek között: Bócz Endre: Ismét a semmisségi törvényről. *Magyar Jog*, 2014:1. 1–10.; HEGYI Szabolcs – M. TÓTH Balázs: *Alkotmánybíráskodás a kormány szolgálatában*, <http://szuveren.hu/jog/alkotmanybiraskodas-a-kormany-szolgalataban>; MAJTÉNYI László–SOMODY Bernadette–VISSY Beatrix: Jobbhorog a bírói függetlenségre, <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=627>; vagy BENCZE-Kovács: i. m. 273–284.

<sup>61</sup> 24/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013. 736, 755.

tisztességének megítélésében a jogalkotó teljesen elvonta a bíró mérlegelési szabadságát. A többség szerint azonban az ítélkező bíró függetlensége „nem jelentheti a jogszabályoktól való függetlenséget. Éppen ellenkezőleg: a jogszabályoknak – és kizárólag a jogszabályoknak – való alávetettség éppen a függetlenség biztosítója.”<sup>62</sup> Ez az elvi kiindulópont helyes, ám a bíróság számára az előbbi állítás egyben az érvelés végét is jelentette, így a döntés anélkül utasította el a függetlenséget kifogásoló indítványelemet, hogy érdemben értékelte volna azt, hogy a törvény vonatkozó rendelkezései miként befolyásolják a bíróságok mérlegelési szabadságát, azaz a bírói függetlenségnek azt a központi elemét, hogy döntésüket szabadon, a bizonyítékok mérlegelésével, belső meggyőződésüknek megfelelően alakítják ki. Pedig a kifogásolt törvény, szembemenve a Ptk. korábban és jelenleg is hatályos előírásaival, kizárta annak lehetőségét, hogy a tisztességtelenség megállapítása során a bíróság vizsgáljon a szerződéskötéskor fennálló „minden olyan körülményt, amely a szerződés megkötésére vezetett, továbbá a kikötött szolgáltatás természetét, az érintett feltételnek a szerződés más feltételeivel vagy más szerződésekkel való kapcsolatát.”<sup>63</sup> Ha az Alkotmánybíróság érvelését elfogadjuk, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a bírói függetlenség szempontjából teljesen mindegy, hogy mit mond egy jogszabály a bírói mérlegelés vonatkozásában, azaz *ad absurdum* egy olyan szabály sem kifogásolható, amely előírja a bíró számára, hogy bizonyos jogvitákban milyen konkrét döntést hozzon. Ilyenkor is csak a függetlenség garanciája, a törvénynek való alávetettség érvényesül.<sup>64</sup> A testület tehát megállt az érvelés első lépésénél, holott azt kellett volna vizsgálnia, hogy a törvényhozó rendelkezése nem jelentette-e a bírói mérlegelés szempontjainak indokolatlan, önkényes leszűkítését és egyben a bíró jogértelmezési szabadságának elvonását. Ha ugyanis egy törvény megakadályozza a bírót abban, hogy az ügy egyedi körülményeire tekintettel megalapozott döntést hozzon, úgy a jogalkotó lényegében átveszi az ítélkező

<sup>62</sup> 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2014. 964, 1025.

<sup>63</sup> Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 209. § (2) bekezdését

<sup>64</sup> A devizahiteles törvény például a 11. §-ban akként fogalmaz, hogy a bíróság a fogyasztói kölcsön-szerződés esetében a szerződéses kikötés tisztességének megállapítása szempontjából kizárólag azt vizsgálhatja, amit a jogalkotó részletekbe menően előírt, és ha a kikötés valamelyik feltételnek nem felel meg, a bíróság köteles kimondani a tisztességtelenséget, és elutasítani a pénzügyi intézmény keresetét. [2014. évi XXXVIII. törvény 11. § (1)–(2)] Ez a szabályozási megoldás kísértetiesen hasonlít a semmisségi törvénybe foglalt jogalkotói előírásra.

funkcióját, amely jelenség – ahogyan arra különvéleményében Lévay Miklós bíró is felhívta a figyelmet – a hatalommegosztás elve mellett a bírói függetlenség durva megsértését is jelenti.<sup>65</sup>

Az előbbi döntésekből kitűnik, hogy az alkotmánybíróság nem mutatott bátorságot és elkötelezettséget a bírói függetlenség védelme terén. Egyetlen kivételt első ránézésre a bírói nyugdíjkorhatár gyors és jelentős csökkentését alaptörvény-ellenesnek nyilvánító döntés jelenthet, amelyben a testület egyértelművé tette a nyugdíjazás és a bírói függetlenség – és annak elemeként az elmozdíthatatlanság – közötti szoros alkotmányjogi kapcsolatot.<sup>66</sup> Ez a határozat azonban csak egyes elvek szintjén bizonyult progresszívnek, és amennyiben a döntés gyakorlati jelentőségét kívánjuk meghatározni, akkor már korántsem olyan kedvező a kép. A döntést értékelő írásában Halmai Gábor is megjegyzi, hogy a bírák „akarva-akaratlanul – de inkább akarva – hozzájárultak a hatalommegosztás egyik legfontosabb garanciája, a bírói függetlenség súlyos megsértéséhez”.<sup>67</sup> Az alaptörvény-ellenesség megállapítása ugyanis nem nyújtott valódi és hatékony jogvédelmet a hivatalukból elmozdított bírák számára, és a döntés hosszabb távon sem gyakorolt érdemi hatást a bíróság gondolkodására, mivel az abban foglalt érvek nem köszöntek vissza a hasonló problémákat vizsgáló későbbi határozatokban. Az érvelés valódi alkotmányos súlyát az is csökkenti, hogy nem bontotta ki azt az összefüggést, amely a bírák széles körét érintő nyugdíjazás problémája és a bírósági szervezet függetlensége között áll fenn, így ez a döntés nem tudott irányadó lenni azokban az ügyekben, ahol az alkotmányjogi problémát szintén a bírósági szervezetbe történő igazolhatatlan beavatkozás jelentette a politikai döntéshozók részéről.

#### *4.2.2. A választójog, a választási rendszer és a választási eljárás szabályozása*

A bírói önmérséklet másik érdekes területét a választási rendszer és a választási eljárás szabályait értékelő bírósági döntések képezik. Ezekben az ügyekben ugyanis a testület a jogalkotó szabadságára hivatkozással igyekezett elkerülni az érdemi érvelést. Ebben a tárgykörben négy döntést mu-

<sup>65</sup> 34/2014. (XI.14.) AB határozat, ABH 2014. 964, 1057.

<sup>66</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012. 99, 108–116.

<sup>67</sup> HALMAI Gábor: Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül? Konfliktuskerülő és lojális alkotmánybírák a bírói függetlenségről. *Fundamentum*, 2012:2. 106.

tatok be: a választási plakátok elhelyezését, valamint a külföldön tartózkodók levélben szavazását érintő, továbbá a „győzteskompenzáció” intézményét és a fővárosi közgyűlés összetételét szabályozó rendelkezések alkotmányos vizsgálatát. Ezek a döntések azért különösen fontosak, mert a választási rendszer legitimitása alapvető jelentőségű a modern alkotmányos demokráciákban. A politikai versengés szabályai az alkotmányos alapsztruktúra részét képezik, és kialakításuk széles körű egyetértést igényel a politikai közösségen belül. Ennek a konszenzusnak inherens értéke van, a politikai hatalom legitimitása ugyanis jelentős részben a hatalmat konstituáló eljárás méltányosságának függvénye. A politikai küzdelem és ezen belül a választási rendszer akkor tekinthető méltányosnak, ha szabályait a rivális politikai erők együttműködése hozza létre, és ezek a szabályok a lehető legteljesebben érvényesítik a politikai egyenlőség követelményét. Jeremy Waldron, az erős alkotmánybíráskodás kritikusa is hangsúlyozza, hogy a parlament legitimitása maga is a választási eljárás és a demokratikus döntéshozatal integritásának függvénye, így ezeken a területeken a törvényhozás végső döntéshozói státusza nem magától értetődő.<sup>68</sup> A politikai döntéshozatal ugyanis nem önigazoló jellegű, így csak bizonyos normatív előfeltételek tiszteletben tartása mellett beszélhetünk egyáltalán legitim törvényhozásról.<sup>69</sup> Nem véletlen, hogy a választási szabályokkal összefüggésben olyan teoretikusok szerint is indokolt az erős bírói kontroll működtetése, akik egyébként az erős alkotmánybíráskodás igazolását sok szempontból problematikusnak tartják.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Ezt az érvelést Waldron a brit törvényhozás emberi jogi bizottsága (*Joint Committee on Human Rights*) előtt terjesztette elő, amikor kifejtette szkeptikus álláspontját azzal a brit gyakorlattal összefüggésben, amely a fogvatartott elítéltek esetében a választójogtól való automatikus megfosztást irányozza elő. (A bizottsági meghallgatás jegyzőkönyve és Waldron véleménye elérhető: <http://www.parliament.uk/documents/joint-committees/human-rights/humanrightsjudgments/transcript150311.pdf>)

<sup>69</sup> GOLDONI: i. m. 1074–1075.

<sup>70</sup> Gerald F. Gaus az egyik ismert képviselője annak az álláspontnak, amely szerint a politikai autoritás megosztása szempontjából csupán a bírói felülvizsgálat korlátozott formája tekinthető igazoltnak, mivel az alapvető alkotmányos elvek tartalmát övező ésszerű nézetkülönbségek során a politikai döntéshozókat illeti a döntőbírói státusz. Ezzel szemben azokban az esetekben, amikor nem tartalmi alkotmányjogi kérdések forognak kockán, hanem a politikai eljárás méltányossága és a politikai egyenlőség érvényesülése kérdőjeleződik meg, például a választási rendszer szabályaival összefüggésben, akár az erős bírói kontroll is indokolt lehet. Ugyanis a „senki sem lehet saját ügyének bírója” elv alapján a politikai döntéshozók sem lehetnek saját eljárásuk legitimitásának döntőbírói. Lásd GAUS, Gerald F.: *Justificatory Liberalism. An Essay on Epistemology and Political Theory*. Oxford University Press, New York, 1996. 284–286.

Mivel a választási rendszer alkotmányossága az egész politikai berendezkedés legitimitásának alappillére, az alkotmánybíróságok szerepe különösen jelentős olyan ügyekben, amelyek a választás szabályainak méltányosságát vitatják. Ez a belátás a választási regisztráció ügyében<sup>71</sup> még tetten érhető a magyar Alkotmánybíróság esetében is, a későbbi gyakorlatban azonban már kevésbé. A bíróság formai követelményekre – az alkotmányjogilag értékelhető érvelés hiányára – hivatkozással utasította vissza azt az alkotmányjogi panaszt, amely a választási plakátok villanyoszlopon történő elhelyezését tiltó kúriai döntés megsemmisítését indítványozta.<sup>72</sup> A testület szerint ugyanis a panasz előterjesztője nem indokolta meg, hogy a választási plakátok kihelyezésének tilalma és az előbbi szabályt érvényesítő bírósági döntés miért sérti a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. Ezzel szemben az indítvány utalt az 1/2013. (I. 7.) számú alkotmánybírósági határozatra, és arra, hogy a választási kampány a véleményszabadság része, és a plakátok elhelyezése – amelynek korlátozását eredményezi a kifogásolt jogszabályhely és a kúriai döntés – a jelöltek kampánytevékenységének egyik fontos eszköze.<sup>73</sup> Az indítványozó arra is kitért, hogy a választási eljárás érintett szabályának alkotmánykonform értelmezése szerint nincs lehetőség az eljárási törvénybe foglaltakon túli indokokra hivatkozással korlátozni a választási plakátok elhelyezését. Ez az indítványi elem is a panaszolt jogsértés és a véleménynyilvánítás közötti alkotmányos összefüggés bizonyítékeként értékelhető. Mindezek alapján a visszautasítás korántsem tekinthető jóhiszeműnek, különösen azért sem, mert egy következő ügyben<sup>74</sup> a bíróság immár tárgyalta az érintett alkotmányossági problémát, és ott az előbbi esetben előterjesztett indítványnak megfelelő döntést hozott.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013. 3.

<sup>72</sup> 3036/2014. (III. 13.) AB végzés, ABH 2014. 1372. A döntés hasonló kritikáját adja: HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás: a pártos alkotmánybíróság első éve. *Fundamentum*, 2014:1–2. 51–52.

<sup>73</sup> Az indítvány szövege itt olvasható: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4b31fb75265fd81dc1257c940021dcb0/\\$FILE/IV\\_442\\_0\\_2014\\_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4b31fb75265fd81dc1257c940021dcb0/$FILE/IV_442_0_2014_inditvany.pdf)

<sup>74</sup> 3065/2014. (III. 26.) AB határozat, ABH 2014. 1519.

<sup>75</sup> Nem tudjuk pontosan, hogy mi eredményezte az Alkotmánybíróság hozzáállásában rövid időn belül bekövetkező változást, az azonban látszik, hogy a testület álláspontja azt követően módosult, hogy a Kúria felülírta saját korábbi – és egyben az Alkotmánybíróság e korábbi kúriai döntést érintetlenül hagyó – véleményét az adott alkotmányossági probléma vonatkozásában.

Szintén formai szempontokra hivatkozással utasította vissza az Alkotmánybíróság egyik tanácsa annak az alkotmányjogi panasznak az elbírálását, amely diszkriminatívnak tartotta a levélben történő szavazás azon koncepcióját, amely a szavazás napján külföldön tartózkodó állampolgárok közül csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők számára tette lehetővé azt, hogy szavazatukat levélben adják le. A bíróság álláspontja szerint a panasz előterjesztője, mivel rendelkezett magyarországi lakóhellyel, ki volt zárva ebből a lehetőségből, és ezáltal érintettség hiányában nem volt jogosult az indítvány benyújtására.<sup>76</sup> Ebből az érvelésből azonban azt a nyilvánvalóan tarthatatlan következtetést vonhatjuk le, hogy a bírák a jövőben ilyen diszkriminációs panaszokkal nem kívánnak foglalkozni, hiszen a megkülönböztetés lényege, hogy a vitatott jogszabály nem vonatkozik a panaszosra, így annak érintettsége mint a panasz befogadásának formai feltétele minden esetben hiányozni fog. Nem kétséges, hogy az indítvány érdemi tárgyalása esetén a testületnek meg kellett volna semmisítenie a diszkriminatív szabályt, mivel egy alkotmányjogi értelemben vett könnyű esetről volt szó, ahol az alkotmányellenesség ténye egyértelmű. Ilyen esetekben még a puha alkotmánybíráskodás modelljeiben működő bíróságok is igazoltan felülírhatják a törvényhozás aktusait.

Úgy gondolom, hogy az alkotmánybíróságnak mindkét előbbi alkotmányos kérdéssel foglalkoznia kellett volna. Ezzel szemben látszólag foglalkozott a testület azzal a problémával, hogy az országgyűlési választások listás mandátumainak elosztásánál bevezetett „győzteskompenzáció” intézménye – az a tény, hogy az egyéni választókerületben a győztesre leadott szavazatok azon része, amely meghaladta a második helyezett szavazatait, töredékszavazatként felkerült az országos listára – hogyan érinti az egyenlő választójog követelményét. A határozat szintén kiváló példája az Alkotmánybíróság „tétlenségének”.<sup>77</sup> A bíróság többségének érvelése szinte kizárólag annak hangsúlyozására irányult, hogy a választójog egyenlősége nem jelenti, és nem is jelentheti a szavazatok súlyának abszolút egyenlőségét, ezért ezt a fajta egyenlőséget nem kérhetjük számon a szabályozáson. A testület vélhetően így próbált megágyazni annak a következtetésnek, hogy az egyenlőségtől való eltérés, az azt megalapozó indok vizsgálata nélkül is, belül van az alkotmányosan igazolható jogalkotói megoldások

<sup>76</sup> 3048/2014. (III. 13.) AB végzés, ABH 2014. 1447.

<sup>77</sup> 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014. 1898.



körén. Pedig a bíróság alkotmányos feladata ebben az esetben is arra irányult volna, hogy megvizsgálja azt a kérdést, hogy milyen alkotmányos indoka van a relatív egyenlőségtől való további eltérésnek. Ezt a jogalkotónak kellett volna bizonyítania, de ahogyan az előbbi szerv, úgy az Alkotmánybíróság sem tudott eleget tenni ennek az elvárásnak.

Ekhez hasonlóan a bíróság csak a felszínen vizsgálta, hogy a fővárosi közgyűlés megválasztására vonatkozó módosított szabályok mennyiben állnak összhangban a választójog egyenlőségének elvével.<sup>78</sup> A kifogásolt szabályozás értelmében – amelyet kevesebb mint négy hónappal a választás időpontja előtt fogadott el a parlamenti többség – a fővárosi közgyűlés tagjaira közvetlenül nem szavaznak a választópolgárok, hanem a közgyűlés a fővárosi kerületekben megválasztott polgármesterekből, a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerzett 9 képviselőből és a főpolgármesterből áll.<sup>79</sup> Ennek a koncepciónak a bevezetése azt jelenti, hogy egy fővárosi kerület alkot egy választókerületet, és az egyes választókerületekben a választásra jogosult szavazópolgárok számát tekintve jelentős – akár hatszoros – eltérések alakulhatnak ki. Ebből következően a leadott szavazatok súlya közel sem azonos, amely így egyértelműen sérti a választójog egyenlőségét. A többségi érvelés ebben a határozatban utalt arra, hogy „a választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el”<sup>80</sup>. Ez az alkotmányos mérce az előző, „győzteskompenzációt” érintő többségi véleményben meg sem jelent, jöllehet arra az indítványozók egyértelműen felhívták a figyelmet. Ebben a határozatban bár felbukkant az előbbi követelmény, érdemi hatást itt sem gyakorolt a döntésre. Az alkotmányossági vizsgálat ugyanis kimerült annak megállapításában, hogy az új eljárásban kialakuló közgyűlés működésének hatékonysága és eredményessége, bármit jelentsenek is ezek a fogalmak, valamint a kerületi polgármestereknek a fővárosi közgyűlésbe integrálása, megfelelő indokát adják az egyenlő súlyú szavaza-

<sup>78</sup> A győzteskompenzációt, valamint a fővárosi közgyűlés megválasztását vizsgáló alkotmánybírósági határozatok érvelési hibáit és hiányosságait Halmai Gábor kimerítően tárgyalja. Lásd HALMAI Gábor: Két (egyetlen) választás Magyarországon. Az AB a parlamenti és a fővárosi önkormányzati választási rendszerről. *Fundamentum*, 2014:4. 86–91.

<sup>79</sup> Lásd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 22. § (3a) bekezdését.

<sup>80</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABH 2014. 732, 754–755.

tokra vonatkozó alkotmányos követelménytől való eltérésnek.<sup>81</sup> Emellett a testület szerint a jogalkotó által választott kompenzációs megoldások egyike, az ún. kettős többségi rendszer – a másik ellensúlyozó megoldás alkotmányellenessége és ezért alkalmazhatatlansága mellett is – önmagában alkalmas arra, hogy a választójog egyenlőségét kétségtelenül súlyosan sértő szabályozás hatásait ellensúlyozza.<sup>82</sup>

A választási verseny szabályait érintő bírói érveléssel kapcsolatban általános tapasztalat, hogy a bíróság vagy próbálta elkerülni az indítványok tárgyalását, vagy a befogadás visszautasításának lehetetlensége miatt tárgyalta ugyan az ügyet, de nem ment bele az alkotmányjogi probléma valódi értékelésébe. A bíróság hozzáállását súlyosbítja az a tény, hogy az alkotmányos szempontból rendkívül kétséges választási szabályokat a kormánytöbbség egyedül, az ellenzék bevonása nélkül alakította ki, a korábbi arányosabb rendszertől elmozdulva a többségi elemek túlsúlya felé. Az érdemi konzultációra való törekvés hiányát jól mutatja, hogy mind az országgyűlési választásokról, mind a választási eljárásról szóló jogszabálytervezetet, valamint a fővárosi közgyűlés összetételét megváltoztató törvényjavaslatot egyéni képviselői indítványként nyújtották be a parlament elé.<sup>83</sup> A választási szabályok elfogadására előírt kétharmados követelmény betartása pedig önmagában nem jelenti azt, hogy a jogszabály mögött a politikai szereplők jelentős részét felölelő, valódi egyetértés húzódik meg. Az érdemi parlamenti vita és konzultáció hiányának így éppen azok az erkölcsi értékek estek áldozatul, amelyeknek az érvényesülése a politikai versengés szabályainak kialakítása és végső soron a parlament legitimitása

<sup>81</sup> Az pedig a többségi érvelés egyik súlyos logikai buktatója, hogy ha egyszer az Alkotmánybíróság már kimondta, hogy az egyéni választókerületekben névjegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés minden körülmények között sérti a választójog egyenlőségét, azaz az eltérést semmilyen alkotmányos indok sem teszi igazolhatóvá (36. bekezdés vége), akkor a jelen helyzetben hogyan juthatott mégis arra a többség, hogy a fennálló – akár hatszoros – eltérés alkotmányosan elfogadható.

<sup>82</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABH 2014. 732, 758.

<sup>83</sup> Unger Anna mutat rá arra, hogy 2010 után a választójogi szabályozás területén egyáltalán nem beszélhetünk a jogállami követelményeknek megfelelő jogalkotásról. Ebben a körben pedig nem csak az egyszereplős jogalkotás kifogásolható. Komoly aggályokat vet fel az a gyakorlat is, hogy a politikai többség folyamatosan módosította a választási szabályokat, és a választási rendszer lényegi elemeinek átalakítására gyakran az esedékes országgyűlési vagy önkormányzati választást megelőző időszakban került sor, így a politikai verseny vonatkozásában nem beszélhetünk stabil és kiszámítható jogszabályi környezetről. Lásd UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum*, 2014:4. 15–16.

szempontjából kulcsfontosságú. Emellett a választási szabályok egyszerűsítésének átalakítása önmagában is gyanúra ad okot, mégpedig arra, hogy a változtatásokat bevezető politikai erő saját érdekeit kívánja érvényesíteni a politikai verseny során.<sup>84</sup> Ilyen helyzetben az Alkotmánybíróság asszisztálása különösen súlyos károkat okozott az alkotmányos alapstruktúra működésében.

#### 4.2.3. Jogbiztonság

Szembetűnő a bíróság visszafogottsága a jogbiztonság paradigmaticus eseteit – a visszaható hatályú jogalkotást – érintő törvényhozási aktusok bírói felülvizsgálata során is. A devizahitel-döntés nemcsak a bírói függetlenség szempontjából érdemel említést, a bíróság érvelése ugyanis tanulságosnak bizonyul a visszaható hatály értelmezésével összefüggésben is.<sup>85</sup> A 2014. júliusában elfogadott törvény alapkonceptiója, hogy vélelmezi a 2004. május 1-jétől kötött fogyasztói kölcsönszerződések bizonyos szerződéses kikötéseinek – amelyek a kamat-, költség- és díjmelés egyoldalú módosítását lehetővé teszik – tisztességtelenségét. A visszaható hatály szempontjából releváns kérdés abban állt, hogy mennyiben teremtett új szabályozási környezetet a jogalkotó a törvénnyel, azaz a tisztességtelenség 2014-ben, törvényi szinten rögzített egzakt kritériumai ismertek voltak-e – lehettek-e – a bankok számára a szerződéskötés időpontjában. A visszaható hatály problémája ebben az esetben azért vet fel komoly alkotmányossági aggályokat, mert az új feltételek lényegesen nehezítették – hátrányosan érintették – a pénzügyi intézmények jogi helyzetét. Az Alkotmánybíróság szerint a törvényben szabályozott elvárások mint a tisztességtelenség feltételei „kezdetből fogva levezethetők voltak az általános jogszabályi rendelkezésekből”, hiszen a jog, egészen a római jog időszakáig visszanyúlóan mindig is tiltotta a tisztességtelen szerződéseket. A vizsgált törvény pedig „nem alkotott új anyagi jogszabályt visszamenőleg, hanem az érintett időszakban mindig is hatályban volt anyagi jogszabálynak az európai és a magyar bírósági gyakorlat által kidolgozott és kötelezően alkalmazandóvá tett (azaz az anyagi jog értelmezésének pontosításával eleve

<sup>84</sup> MIKLÓSI, Zoltán: Constitution-Making, Competition, and Cooperation. In Tóth Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Budapest–New York, Central European University Press, 2012. 79–80.

<sup>85</sup> 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2014. 964.

az anyagi jog részévé vált) értelmezését foglalta törvénybe, emelte jogszabályi szintre” (103. bekezdés). Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint 2004 óta létezett egy egyértelmű – „eleve adott”, ahogyan a többségi döntés fogalmaz – jogszabályi környezet és egy kikristályosodott bírói gyakorlat a kölcsönszerződések tisztességtelen kikötéseit illetően, amelyről a hitelező pénzügyi intézményeknek nyilvánvalóan tudomásuk volt. Ennek az utóbbi állításnak az alátámasztására felhozott érvek azonban aligha bizonyulnak meggyőzőnek. A bírák által kinyilvánított „megszilárdult gyakorlat” létét a régi és új Ptk. generálklauzulájával, a 93/13/EGK irányelvvel, és néhány ágazati jogszabállyal próbálta alátámasztani a testület, amelyek egyaránt magas elvontsági szinten, általánosságban rögzítették a fogyasztói szerződések tisztességtelenségének eseteit. Ezt meghaladóan a bírák egyetlen egyedi bírói döntést sem idéztek, és csak a 2012-es kúriai véleményre [2/2012. (XII. 10.) PK vélemény] és a 2014-es jogegységi határozatra (2/2014. számú PJE határozat) utaltak, jóllehet a többségi vélemény szerint „a tisztességtelenség jogi megítélése esetről esetre formálódott” (96. bekezdés).<sup>86</sup> A megszilárdult gyakorlat nyomaira sem bukkanhatunk a döntésben, érvek és bizonyítékok helyett pedig csak olyan, jogelméleti szempontból kifogásolható kinyilatkoztatásokkal találkozunk, miszerint „általában a jogértelmezés a jogszabály eleve adott tartalmát tárja fel, így ezzel kapcsolatban a visszaható hatály nem is értelmezhető” (96. bekezdés), vagy máshol a bíróság azzal érvel, hogy „bizonyos esetekben éppen nem a részletező, hanem az általános, keretjellegű szabályozás segíti elő a jogbiztonságot” (97. bekezdés). Aligha tartható az a megállapítás, hogy a jogszabályoknak eleve adott, objektív tartalma van, ez a jogfelfogás ugyanis annak elismerését jelentené, hogy a szövegnek van egy általánosan érvényes jelentése, amelyet csak ki kell olvasnunk belőle anélkül, hogy érdemi értelmezési tevékenységre szükségünk lenne. Frederick Schauer álláspontja szerint gyakran alkalmazzák a formalizmus kifejezést annak a bírói érvelésnek a jellemzésére, amelyben a bíróság úgy próbálja feltüntetni a döntését, mint-

<sup>86</sup> Gárdos István álláspontja szerint a Kúria 2012-es véleménye és 2014-es jogegységi határozata egyértelműen szembement a gyakorlat résztvevői által hosszú évek óta követett jogértelmezéssel, ezért a Kúria jogegységi határozatát jogszabályi szintre emelő 2014. évi XXXVIII. törvény vizsgálmenőleges hatályú jogalkotást valósított meg, amely a jogállamiság súlyos sérelmét jelenti. Lásd: GÁRDOS István: Jog, jogértelmezés – gondolatok a devizahiteles törvények kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, 2015:4. 193–205.

ha az elkerülhetetlenül következne a jogszabály szövegéből. Ebben az esetben a bíró tagadja, hogy a jogszabály választási lehetőséget teremtené a számára, továbbá elveti a jogszabály fogalmain túlmutató premissák alkalmazásának szükségességét. Ennek az érvelési stratégiának a következménye pedig, hogy a döntés nélküli az érdemi indokolást.<sup>87</sup> A Schauer által is kifogásolt, a kritikusok részéről gyakran formalistának bélyegzett bírói hozzáállás jól mozgósítható az alkotmánybíróági érveléssel összefüggésben, ahol különösen problematikusnak tűnik az objektív tartalomra hivatkozás olyan súlyos morális dimenziókkal rendelkező kifejezés esetében, mint a tisztességtelenség. A jogértelmezésnek pedig elkerülhetetlenül van visszaható hatálya, ahogyan ezt Kiss László különvéleménye is megjegyzi, a probléma akkor merül fel, ha ez egyben a jogbiztonság elvének egyértelmű sérelméhez vezet. A generálklauzulák alkalmazása pedig kétségtelenül indokolt lehet a jogban, de ezek az indokok elsősorban nem a kiszámíthatóság követelményével állnak összefüggésben. Az előbbi két, idézett érv tehát nem helyettesítheti az arra vonatkozó vizsgálatot, hogy mennyiben eredményezett változást a tisztességtelenség megítélésében, azaz mennyiben vezetett visszaható hatályú jogalkotáshoz a Kúria jogegységi határozata és az arra támaszkodó jogszabály.

A bírák nagyvonalúsága a visszaható hatály kezelése terén azonban nem előzmények nélküli. A sokat tárgyalt 98%-os különadó intézményét érintő első alkotmánybíróági döntésben a testület bár elismerte, hogy az „adókötelezettség visszamenőleges hatállyal történő megállapítását alkotmányellenesnek kell tekinteni”, egyáltalán nem vizsgálta azt a kérdést, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma mellőzésének volt-e alkotmányos indoka.<sup>88</sup> Lezárt jogviszonyokba történő igazolhatatlan beavatkozást jelentett a korábban már hivatkozott semmisségi törvény is, amellyel kapcsolatban a többségi döntés szintén nem talált alkotmányossági problémát, így a jogbiztonság sérelmét sem látta fennállónak.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> SCHAUER, Frederick: Formalism. *The Yale Law Journal*, 1988:4. 511–514.

<sup>88</sup> 184/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010. 900, 911–912.

<sup>89</sup> 24/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013. 736, 749–751.

*4.2.4. Alkotmányos tulajdonvédelem és az arányossági vizsgálat*

Végezetül a bírói gyakorlat még egy területét érdemes kiemelni. Az elmúlt évek alkotmánybíróági esetjoga ugyanis azt tükrözi, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem intézménye teljesen megszűnt. A tulajdonvédelem problémáját érintő határozatok egy része kapcsolódik a jogbiztonság előbb tárgyalt kérdésköréhez is, amennyiben ezekben a döntésekben szerzett jogok rövid időn belüli megvonását nyilvánította alkotmányosnak a testület. A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről és szociális ellátásá alakításáról rendelkező jogszabály esetében a testület a 23/2013. (IX. 25.) számú határozatában<sup>90</sup> egy helyen maga is elismerte, hogy a kifogásolt rendelkezések kellő felkészülési idő nélkül idéztek elő hátrányos jogkövetkezményeket (109. bekezdés), ám ez a változás a bíróság érvelése szerint legitim módon történt, egyfelől mert az intézkedés kifejezett alaptörvényi felhatalmazáson nyugodott, másfelől pedig nem eredményezte a jogosulti váromány megszűnését (73–74. bekezdés). Arról azonban nem szól a határozat, hogy a szerzett jogok (nyugdíjjogosultság) természete és tartalma egyik pillanatról a másikra, mindenfajta átmenet nélkül megváltozott, kedvezőtlenebb helyzetbe hozva a jogosultakat. Az alkotmányjogi probléma pedig valójában itt kezdődik, és annak vizsgálatát követelte volna meg a testülettől, hogy a jogkorlátozás megfelelt-e a szükségességi-arányossági teszt követelményének. A határozatban a bíróságnak értékelnie kellett volna, hogy a nyugdíjrendszer átalakítása szükségessé tette-e a már megszerzett jogosultságok korlátozását, valamint azt is vizsgálnia kellett volna, hogy a korlátozás nem jelentett-e aránytalan terhet az érintett személyi kör számára. Arányossági vizsgálatnak azonban nyomát sem találjuk a határozatban. A problémát később tárgyaló strasbourgi emberi jogi bíróság legalább kísérletet tett az érintett nyugdíjszabály arányossági implikációinak kibontására.<sup>91</sup> A bíróság érvelése szerint a nyugdíjak átalakítása egyértelműen beavatkozást jelentett a kérelmezőknek a tulajdon békés élvezetéhez fűződő jogába, amelyet az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke biztosít, így a testület vizsgálta, hogy a beavatkozás igazolt volt-e. A strasbourgi bíróság, ellentétben az Al-

<sup>90</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013. 692.

<sup>91</sup> *Case of Markovics and Others v. Hungary*, (Application No. 77575/11), Judgment of the ECHR on 24 June 2014. (A bíróság egy eljárásban bírálta el három érintett személy kérelmének befogadhatóságát.)

kormánybírósággal, nem állt meg a beavatkozás legitim céljának megállapításánál, hanem azt is elemezte, hogy az intézkedés megfelelő egyensúlyt teremtett-e a szabályozás célja és az érintett alapjog védelme között. Ennek keretében az EJEB nem bírálta felül a jogalkotó arra vonatkozó álláspontját, hogy a korhatár előtti nyugdíjak megszüntetése a kiadáscsökkentés szempontjából ésszerű és megfelelő eszköznek bizonyult, ugyanakkor értékelte, hogy a beavatkozás milyen mértékben jelentett terhet az érintett címzett kör számára. A testület számításba vette az intézkedés gyors bevezetésének indokoltságát, esetleges visszaható hatályát és a tulajdonjogot jelentő juttatás összegében bekövetkező csökkenés mértékét. A strasbourgi bíróság ugyan nem tekintette aránytalannak az intézkedést, és nem állapította meg a tulajdonjog sérelmét (ezért a kérelmeket mint nyilvánvalóan megalapozatlanokat nem fogadta be), rámutatott azonban azokra a tényezőkre, amelyeket a magyar Alkotmánybíróságnak is figyelembe kellett volna vennie az indítvány elbírálása során. Arról vitatkozhatunk, hogy a strasbourgi fórum helyesen mérlegelte-e a szembenálló érdekeket, kellő súllyal vette-e figyelembe az érintettek oldalán bekövetkező jogsérelmet, ahogyan arról is, hogy a jogsérelem súlyának megállapítása szempontjából vajon tényleg a juttatás összegében bekövetkező csökkenés mértékének van-e meghatározó szerepe. A mérlegelés eredményének vitatása azonban még nem ássa alá a bírói alapjogvédelem legitimitását. Annál inkább megkérdőjelezhető a bírósági jogvédelem léte, ha a feladattal felruházott szerv, esetünkben az Alkotmánybíróság, egyáltalán nem mérlegel.

Hasonlóan hiányzik az arányossági mérlegelés a pénznyerő automaták engedélyeinek visszavonásáról rendelkező jogszabály alkotmányosságát vizsgáló határozatból.<sup>92</sup> Ebben a döntésében a testület – nem úgy, mint az előbb hivatkozott nyugdíj-döntésben – legalább szembenézett alkotmányos feladatával, amennyiben jelezte, hogy a vizsgálat tékje annak megállapítása, hogy „az állami beavatkozás az adott cél érdekében szükséges és arányos volt-e, és azt igazolta-e közérdek” (163. bekezdés). Ez a mérlegelés azonban kimerült annak kinyilatkoztatásában, hogy a jogalkotó által választott megoldás „könnyebb és közvetlenebb ellenőrzést tesz lehetővé” (ez bizonyítja az arányosságot), illetve abban, hogy a monopólium bevezetése hatékonyabban valósítja meg a jogalkotói célkitűzéseket, mint más,

<sup>92</sup> 26/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013. 795.

kevésbé korlátozó eszközök (ez pedig a beavatkozás szükségességét támasztja alá). Azt a döntés kritikája során Vincze Attila is megjegyzi, hogy az arányossági vizsgálat egyes elemei fordított sorrendben szerepelnek, amely az érvelés átláthatóságát meglehetősen nehezíti.<sup>93</sup> Ennél súlyosabb probléma azonban, amelyre Vincze kommentárja szintén utal, hogy ezeket az érveket az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül fogadta el.<sup>94</sup> A korábban bemutatott elméletek a *deference* igazolható formáiról ezen a ponton kiválóan alkalmazhatóak a magyar gyakorlat értékelésére. A bírói önkorlátozás normatív indokai között kiemelt helyet foglalnak el az elsődleges döntéshozó (itt a jogalkotó) szakértelmére vonatkozó megfontolások. Ennek a lényege, hogy a bíróságok helyesen gondolhatják azt, hogy a törvényhozás, intézményi jellemzőiből következően, sajátos episztemikus autoritással rendelkezik: az információk szélesebb köréhez van hozzáférése, nagyobb tapasztalattal rendelkezik a politikai döntések kialakításában, és ezáltal kompetensebb szereplőnek bizonyul az ilyen jellegű feladatok végrehajtására, mint a bíróság. A szakértelem érve azonban nem önmagában evidens, hiszen a jogalkotónak igazolnia kell, hogy milyen információk birtokában jutott arra a bíróság által is jóváhagyott eredményre, hogy a játékszenvedélyek csökkentése és a nemzetbiztonsági kockázatok elhárítása szempontjából a hatósági engedélyek azonnali visszavonása és a monopólium bevezetése bizonyult a leghatékonyabb és legkevésbé korlátozó eszköznek. Főleg azért feltűnő a mérlegelés elmaradása, mert azt aényt, hogy a nyerőgépek üzemeltetőinek érdekét – tulajdonjogi igényét – hogyan érintette a szabályozás, és ezáltal létezik-e kevésbé korlátozó megoldás, ebben az esetben sem értékelte a bíróság. Később ugyan a többségi érvelés utalt arra, hogy az érintett vállalkozókat az engedélyek visszavonásából következően esetlegesen kár érte, de ezt nem tette mérlegre a tulajdonjog-korlátozás arányosságának vizsgálata során. A többségi döntés csupán a kár esetlegességének és relatív mértékének említésével utalt az érintettek oldalán bekövetkező hátrányokra, ám ezek a megállapítások egyfelől nem alkalmasak az arányossági mérlegelés követelményeinek teljesítésére, másfelől ésszerűtlen következtetéseket tükröznek.

<sup>93</sup> VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata a pénznyerő gépek betiltásáról. A vállalkozás szabadsága és a bizalomvédelem. *Jogesetek Magyarázata*, 2014:1. 11.

<sup>94</sup> Ugyanott, 12–13.



A szükségességi-arányossági teszt sajátos alkotmánybíróági értelmezését tükrözi az ún. trafikttörvény alkotmányosságát vizsgáló 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat is. Az Alkotmánybíróság ugyan nem ismerte el a panaszosok tulajdonjogi igényének fennállását, ebben az esetben azonban számunkra érdekesebb az a mérlegelés, amelyet a többségi döntés a vállalkozáshoz való jog korlátozásával összefüggésben folytatott le. Ez az érvelés is felvilágosítja a *deference* elméletének elemeit, ám egyben rámutat arra is, hogy miért nem illeszkedik a magyar gyakorlat a brit alkotmányjogban kimunkált normatív feltételekhez. A többségi döntés szerint a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliumának bevezetése és a tevékenység folytatásának koncessziós szerződéshez kötése új szubjektív korlátokat állított e vállalkozási tevékenység folytatása elé, így hátrányosan érintette a panaszosokat, akik a korábbi feltételek alapján már nem tudták folytatni vállalkozásaikat. Ezért a bíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása megfelel-e a magyar gyakorlatban irányadó szükségességi-arányossági tesztnek. A fiatalkorúak egészségvédelme a többségi érvelés szerint olyan nyomós közérdek, amely a jogkorlátozás alkotmányos indoka lehet. A szabályozás azonban csak akkor igazolható, ha a közegészségügyi cél eléréséhez választott eszköz megfelelő, azaz egyfelől szükséges, másfelől nem vezet a panaszosok alapjogának aránytalan sérelméhez. A többségi érvelés szerint az Alkotmánybíróság a kormányzati intézkedés célszerűségét és hatékonyságát nem vizsgálhatta, mivel ez a „törvényalkotó felelősségi körébe eső mérlegelési döntés”<sup>95</sup>. Az önkorlátozás normatív elmélete a szükségességi vizsgálat körében lehetővé teszi a bíróságok igazodását a jogalkotó mérlegeléséhez, amennyiben a jogalkotói választás mögött valódi indokok húzódnak meg. Mivel a szükségességi-arányossági teszt tárgyát politikai döntések képezik, lehetetlen lenne a szükségességi kritérium keretében az eszköz elkerülhetetlenségét bizonyítani, és ezt a szigorú mércét számon kérni a törvényhozón. Ugyanakkor a többségi döntés maga is elismeri, hogy a vizsgált esetben a „törvényalkotó differenciáltabb, az érintettek egymástól eltérő egyéni szempontjait és a méltányosságot jobban érvényre juttató szabályozást is bevezethetett volna”<sup>96</sup>. Ha tehát az Alkotmánybíróság szerint lett volna alkotmányosan igazolhatóbb megoldás is, kérdéses, hogy miért fogadta el mégis a törvényhozó választását. Erre azonban a többségi döntés egyáltalán nem

<sup>95</sup> 3194/2014 (VII. 15.) AB határozat, ABH 2014. 2228, 2243.

<sup>96</sup> Ugyanott.

tért ki, így az önkorlátozást megalapozó érvek rejtve maradtak. Hasonlóan hiányos és egyoldalú az érvelés az arányossági kritérium vonatkozásában, a döntés ugyanis egyáltalán nem szól arról, hogy miként érintette a szabályváltozás a vállalkozókat. A bíróság az új törvényi megoldás feltételezett előnyeinek felsorolásával, a vállalkozók oldalán jelentkező terhek vizsgálata nélkül, egyszerűen deklarálta az alapjog-korlátozás arányosságát (31. bekezdés). Ezzel szemben éppen az arányossági szakaszban bukott meg a szabályozás az EJEB előtt lefolytatott eljárásban. A Vékony v. Hungary ügyben a strasbourgi bíróság ugyanis, ellentétben a magyar fórummal, számba vette azokat a hátrányokat, amelyeket a vállalkozók kényszerültek elszenvedni a szabályozás következtében, és megállapította az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkébe foglalt tulajdonhoz való jog sérelmét. Az EJEB álláspontja szerint a törvény az általános közegészségügyi célokkal összevetésben indokolatlanul súlyos terhet rótt a panaszos vállalkozóra, többek között azért, mert megfelelő átmeneti idő nélkül kényszerítette a dohánykereskedelem beszüntetésére, amely a bevétel egyharmadának kiesése folytán végül a közel húsz éve működő üzlet gyors bezárásához vezetett.<sup>97</sup> A döntés bár egyedi ügyre reagált, az állami szabályozás arányosságának megítélése során az EJEB többnyire olyan szempontokat mérlegelt, amelyek a jogszabály általános hatásaként jelentkeztek, azaz az Alkotmánybíróság által is értékelhetők lettek volna.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából utolsóként egy olyan döntés érdemel figyelmet, amely az alkotmányos tulajdonvédelem körébe tartozó igények iránti érzéketlenség egyik legnyilvánvalóbb példája. Ebben a határozatban a többség elutasította azoknak a gazdasági társaságoknak az alkotmányjogi panaszát, amelyek engedményezés következtében váltak adókövetelések jogosultjává, ám a fennálló szabályok bírósági értelmezése lényegében kizárta követeléseik érvényesítési lehetőségét.<sup>98</sup> A többségi indokolás csupán egy ponton említette a jogosultak kötelmi igényének fennállását, de azt a testület – korábbi gyakorlatával ellentétben – nem tekintette tulajdonjogi igénynek, ezért az annak alkotmányos védelmére vonatkozó megfontolásokat mellőzte a határozatból. Amint arra Kiss László különvéleménye rámutat, az engedményezés eredményeképpen a panaszosok oldalán kötelmi

<sup>97</sup> *Case of Vékony v. Hungary*, (Application No. 65681/13), Judgment of the ECHR on 13 January 2015.

<sup>98</sup> 3264/2014. (XI. 4.) AB határozat, ABH 2014. 2660.

igény keletkezett, amelyet a kialakult gyakorlat szerint minden esetben alkotmányos tulajdonvédelem illet meg. Ezért a követelés keletkezésekor hatályos szabályozás, amely kizárta a követelés érvényesítésének lehetőségét, valójában tulajdonjogától fosztotta meg a panaszosokat. A tulajdonjogi igény fennállását és annak aránytalan korlátozását egy szinte teljesen egyező tényállással összefüggésben az EJEB azonban megállapította. A Lánchíd Hítel és Faktor Zrt v. Hungary ügyben<sup>99</sup> szintén az adóhatóság által engedményezett, részben adó, részben társadalombiztosítási követelések érvényesítésének kizárása alapozta meg a kérelmező igényét. A strasbourgi testület szerint az volt a kulcskérdés, hogy az a jogszabályból következő elvárás, amely szerint a követelés érvényesítésére csak egy adminisztratív döntés – adóhatósági határozat – közbeiktatásával nyílt lehetősége az érintett gazdasági társaságnak, vajon tiszteletben tartotta-e az arányosság követelményét (ítélet 32. pont). Az EJEB szerint az engedményezés következtében a kérelmezőnek jogos várománya keletkezett követelésének kielégítésére, az érvényesítésre vonatkozó szabályok azonban teljesen kiüresítették ezt az igényt, mindez pedig meghaladja az engedményezés mint jogügylet természetével együtt járó kockázatok mértékét. Tekintettel arra, hogy a kifogásolt törvényre vonatkozó jogértelmezés aránytalan terhet eredményezett az engedményes társaság oldalán, sérült a kérelmező tulajdonhoz való joga (ítélet 33. pont). Az Alkotmánybíróság többsége szerint a vizsgált jogi problémák közötti eltérés következtében az utóbbi eset nem volt alkalmazható az alkotmányjogi panasz elbírálása során, holott mindkét esetben az engedményezett adótartozás érvényesítése képezte a jogvita alapját. Azok, akik megkísérelnék védelmükbe venni a magyar Alkotmánybíróság álláspontját, talán akként érvelhetnének, hogy az Alkotmánybíróság előtt fekvő ügyben a tulajdonvédelem kérdését csak közvetetten érintette az alkotmányjogi panasz, és mivel a többségi döntés nem is ismerte el az engedményezett követelést tulajdonjogi igényként, ezért a testület hallgatása ebben a kérdésben nem kifogásolható. A magyar Alkotmánybíróság megszilárdult gyakorlata szerint azonban az alkotmányos tulajdonvédelem autonóm, ezért eltér a polgári jogban használt tulajdon-koncepciótól, így többek között a dologi és kötelmi jogi jogosultságokra

<sup>99</sup> *Case of Lánchíd Hítel és Faktor Zrt v. Hungary*, (Application No. 40381/05), Judgment of the ECHR on 2 November 2010.

is kiterjed.<sup>100</sup> Erre tekintettel pedig elfogadhatatlan, hogy a többségi érvelés mellőzte a tulajdonjog sérelmének vizsgálatát a szóban forgó esetben.

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK – AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG PASSZIVITÁSA<sup>101</sup>

A tanulmány elején már utaltam arra, hogy a politikai konstitucionalizmus és az azzal összefonódó puha felülvizsgálat modellje szorosan kötődik a brit alkotmányos hagyományhoz. Ez a kötődés pedig jelentősen befolyásolja a modell külföldi alkalmazhatóságát. Az alkotmányelméletben széles körben osztott vélekedés, hogy a puha alkotmánybíráskodás mellett felhozott érvek csak egy „jól működő demokrácia” feltételei között bizonyulnak plauzibilisnek. A puha modell egyik legismertebb híve, Jeremy Waldron szerint egy „jól működő demokrácia” feltételezi a demokratikus döntéshozatal ideális működését, a bíróságok függetlenségét, a közösség tagjainak szilárd elkötelezettségét az egyéni és kisebbségi jogok iránt, továbbá azt, hogy a közösségi döntések ésszerű és jóhiszemű nézetkülönbségek feloldására irányulnak.<sup>102</sup> Ezt az álláspontot képviseli Stephen Gardbaum is, aki az alkotmányosság „nemzetközösségi modelljét”, amelyet többek között a brit alkotmányos struktúra fogalmi megragadására dolgozott ki, szintén a waldroni feltételekre tekintettel tartja alkalmazhatónak.<sup>103</sup> Mark Tushnet pedig úgy véli, hogy a puha alkotmánybíráskodás előfeltételezi a robusztus politikai verseny intézményes feltételeinek biztosítását, ebből

<sup>100</sup> Lásd SALÁT Orsolya–SONNEVEND Pál: A tulajdonhoz való jog. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég, Budapest, 2009. 462–463., 467.

<sup>101</sup> Ezt a kifejezést az elmúlt időszakban Sólyom Péter használta az Alkotmánybíróság tevékenységének értékelésére. (Lásd SÓLYOM Péter: i. m. 28.) A passzivizmus fogalma továbbá felbukkant Kiss László alkotmánybírónak a devizahitel-döntéshez fűzött különvéleményében. („Fontos rámutatni ezzel kapcsolatban – különösen a generálklauzulák és az Alaptörvény összefüggésében – arra, hogy az utóbbi időben az Alkotmánybíróság gyakorlata passzivitást mutat a magánjogi jogviszonyok felülvizsgálatában (erre utoljára lásd a IV/880/2012. számú ügyet)” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat ABH 2014, 964, 1048.] Az alkotmánybíróvási passzivizmus jelenségére korábban már Halmi Gábor is felhívta a figyelmet, aki a passzivizmust, elhatárolva a bírói minimalizmus és visszafogottság gyakorlatától, szintén igazolhatatlan bírói stratégiaként tüntette fel. (Lásd HALMAI Gábor: Hátrányos passzivizmus. *Fundamentum*, 2000:4. 70–74.) Jelen tanulmány azonban már nem kivételes esetként, hanem állandósult gyakorlatként említi az Alkotmánybíróság passzivizmusát.

<sup>102</sup> Ezekről a feltételekről részletesebben lásd WALDRON: i. m. 1359–1369.

<sup>103</sup> GARDBAUM: i. m. 49–50.

következően a modell nem illeszkedik azokhoz a rendszerekhez, amelyekben egyetlen politikai erő akár az alkotmány módosításához is elegendő többséggel rendelkezik.<sup>104</sup> Ezek a megfontolások azt a belátást tükrözik, hogy ideális körülmények között a politikai döntéshozatal hagyományos formái is megfelelő garanciát nyújtanak az alapjogok érvényesüléséhez, így ezen a területen a bíróságokra kevesebb feladat hárul. A törvényhozás eljárása ugyanis rendelkezik azokkal a garanciákkal, amelyek biztosítják a politikai döntéshozatal méltányosságát és eredményének nyilvános igazolhatóságát. A puha alkotmánybíráskodás ebben a megközelítésben azért legitim konstrukció, mert a törvényhozás eljárása – többek között azért is, mert érzékeny az alapjogi problémák iránt – erkölcsi tiszteletet érdemel. Ebből is következik, hogy tévedés e modellt azzal a gyakorlattal azonosítani, hogy a politikai többség lényegében bármit megtehet.

A politikai konstitucionalizmus követelményeit a magyar közjogi gyakorlat napjainkban aligha elégíti ki. Anélkül, hogy elmélyednénk a törvényhozás működésében, és megvizsgálánánk az előbbi normatív feltételek teljesülését a parlamenti döntéshozatal szempontjából is, fontos következtetéseket vonhatunk le az Alkotmánybíróság gyakorlatából arra nézve, hogy mennyiben volt igazolható a testület feltétlen elkötelezettsége a törvényhozói döntések tiszteletben tartása iránt.

A modern alkotmányos demokráciák intézményeinek működése az „igazolás kultúrájának” morális feltételei közé illeszkedik, mert a politikai hatalom döntéseinek legitimitása a döntésekbe foglalt igazolás függvénye. Ezen morális feltételek között kiemelt helyet foglal el az arányossági vizsgálat intézménye.<sup>105</sup> Így a puha felülvizsgálat konstrukciójában is a bíróságokra tartozik annak vizsgálata, hogy az egyének alapjogait korlátozó állami cselekvések igazolhatóak-e. Az arányossági mérlegelésből következő ellenőrzési kötelezettségének azonban a magyar Alkotmánybíróság nem tesz eleget, így a puha felülvizsgálat helyett inkább a passzívizmus kifejezéssel érdemes leírunk a testület gyakorlatát. Mint ahogyan arra fentebb rámutattam, az ará-

<sup>104</sup> TUSHNET, Mark: The Relation Between Political Constitutionalism and Weak-Form Judicial Review. *German Law Journal*, 2013:12. 2256.

<sup>105</sup> Lásd COHEN-ELIYA, Moshe–PORAT, Iddo: *Proportionality and Constitutional Culture*. Cambridge University Press, New York, 2013. 126. Erre mutat rá Pozsár-Szentmiklósy Zoltán is, amikor az arányossági vizsgálat alkotmányos funkcióit és egyben előnyeit tárgyalja. Lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*. Doktori értekezés (kézirat), Budapest, 2014. 27–28., 208.

nyossági vizsgálat során helye lehet a bírói önkorlátozásnak. A magyar testület esetében azonban az önkorlátozás nem abban nyilvánult meg, hogy a testület a szükségességi-arányossági teszt bizonyos szakaszaiban igazodott a jogalkotó mérlegeléséhez, hanem abban, hogy legtöbbször lemondott a teszt alkalmazásáról. A korhatár előtti nyugdíjak rendszerét megszüntető szabályozással összefüggésben a többségi döntés egyáltalán nem ment bele a szükségesség és az arányosság vizsgálatába. A pénznyerő automaták üzemeltetését és a dohány-kiskereskedelem folytatását lényegesen korlátozó törvényi rendelkezések esetében pedig a többség érdemi vizsgálat nélkül elfogadta a közérdekre hivatkozást a jogalkotó részéről. Érdemi jogalkotói mérlegelés hiányában pedig láthatatlan az a sajátos szakértelem és kompetencia-főlény, amely adott esetben igazolhatja a törvényhozás döntéseinek tiszteletben tartását a bíróságok részéről.<sup>106</sup> Ezeknek a határozatoknak egy további hiányosságát jelenti a tényleges arányossági vizsgálat elmaradása is. A bíróság önmérsékletét talán az előbbi esetekben igazolhatná, hogy a tárgyalt döntések szociális vagy gazdasági kérdéseket érintettek (nyugdíj, szerencsejáték-szervezés, dohánykereskedelem). Ezek olyan szabályozási tárgyaknak minősülnek, amelyek esetében belátható a politikai döntéshozatal fokozott autonómiája és a bírói felülvizsgálat korlátozott formájának alkalmazása.<sup>107</sup> Ám nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt aényt, hogy ezekben a kérdésekben nem a szociális vagy gazdasági döntések ésszerűsége vagy helyessége volt a tét, hanem az intézkedések végrehajtásának alkotmányos feltételei. Az előbbiekből jól látszódik, hogy a bírói felülvizsgálat terjedelmének és intenzitásának meghatározása, valamint az önkorlátozás mértékének definiálása nem korlátozódhat a szabályozás tárgyának vizsgálatára. Az alapjogi és egyéb alkotmányos megfontolások áthatják a politikai döntéshozatal valamennyi területét, ezért pusztán a felülvizsgálni kért probléma természete – az a tény például, hogy a törvényhozás döntése gazdasági vagy szociális kérdést érint – nem alapozhatja meg a bírák óvatosságát.<sup>108</sup> Az itt bemutatott határozatokban ugyanis gyakran az alkotmányosság szempontjából konstitutív alapelvek, például a jogbiztonság elvének nyílt átlépéséről volt szó. Így

<sup>106</sup> ELLIOTT, Mark: Proportionality and Deference: The Importance of a Structured Approach. *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, 2013:32. 8.

<sup>107</sup> TUSHNET: i. m. 2258–2259.

<sup>108</sup> Lásd HUNT, Murray: Sovereignty's Blight: Why Contemporary Public Law Needs the Concept of 'Due Deference'. In Bamforth, Nicholas–Leyland, Peter (eds.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Hart Publishing, Oxford, 2003. 347–349.

ezen a helyen a szakértelem érve sem mozgósítható a testület döntéseinek védelmében, mert a jogállami törvényalkotás alapkövetelményeinek megítélésében aligha beszélhetünk a bíróságok kompetenciájának korlátairól.

A bíróság hozzáállását azzal sem menthetjük, hogy a testület elé került politikai döntések ésszerűen vitatható alkotmányértelmezésre épültek. Az alkotmánybíráskodás igazolásáról folyó vitában fontos helyet foglal el az az álláspont, amely szerint az alapjogok ésszerű, de inkonkluzív értelmezései közül az alkotmánybíróságoknak indokolt azt az olvasatot elfogadniuk, amelyik a jogalkotó álláspontját tükrözi. Azaz a bíróság csak akkor teheti félre a jogszabályt, ha az nyilvánvalóan ellentétes az alkotmánnyal.<sup>109</sup> Kétségtelen, hogy az alkotmány ésszerű és ésszerűen nem igazolható értelmezései közötti határvonal bizonytalan, ám úgy vélem, hogy az itt bemutatott határozatokban vizsgált törvényhozói döntések inkább az utóbbi esetkörbe tartoztak, és nem az alkotmány ésszerűen védhető olvasatán alapultak, így aligha érdemeltek tiszteletet az Alkotmánybíróság részéről. A vizsgált esetekben emellett többször is szembesültünk az érdemi érvelés hiányával. Ez a gyakorlat önmagában is gyanúsnak bizonyul, még akkor is, ha esetlegesen alkotmányosan védhető döntés jóváhagyását eredményezi. A valódi alkotmányjogi érvelés elmaradása ugyanis azt jelzi, hogy a testület kilépett az „igazolás kultúrájának” keretei közül, és kísérletet sem tett alkotmányos feladatának teljesítésére. Végezetül azt is láttuk, hogy a magyar gyakorlat nem nélkülözte azokat az eseteket sem, amikor a testület formai okokra hivatkozással visszautasította az alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdéseket érintő panaszok tárgyalását. A Legfelsőbb Bíróság elnökének elmozdítását, valamint a levélben történő szavazás diszkriminatív megoldását kifogásoló indítványok esetében a testület igazolhatatlan érvekre tekintettel került meg alkotmányos kötelezettségét.

A tanulmányban megmutatott néhány fontosabb döntésből tehát arra következtethetünk, hogy a magyar gyakorlat nem a puha felülvizsgálat logikáját tükrözi. Azt láttuk ugyanis, hogy a testület az alkotmányjogi probléma érdemi vizsgálata nélkül fogadta el és legitimálta a törvényhozó döntéseit. Lehet, hogy az alkotmánybírásgyi passzivizmusnak vannak igazoló elvei, de ezeket semmiképpen sem kereshetjük a politikai konstitucionalizmus koncepcióján belül.

<sup>109</sup> Lásd GAUS: i. m. 283–284.

*Felhasznált irodalom*

- ALLAN, T. R. S.: *The Sovereignty of Law: Freedom, Constitution, and Common Law*. Oxford University Press, Oxford, 2013.
- ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2013/3.
- BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- BELLAMY, Richard: Political Constitutionalism and the Human Rights Act. *International Journal of Constitutional Law*, 2011:1.
- BENCZE Mátyás – KOVÁCS Ágnes: „Mission: Impossible”: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. *Jogtudományi Közlöny*, 2014:6.
- BÓCZ Endre: Ismét a semmisségi törvényről. *Magyar Jog*, 2014:1.
- COHEN-ELIYA, Moshe–PORAT, Iddo: *Proportionality and Constitutional Culture*. Cambridge University Press, New York, 2013.
- DYZENHAUS, David: Proportionality and Deference in a Culture of Justification In Huscroft, Grant–Miller, Bradley W.–Webber, Grégoire (eds.): *Proportionality and the Rule of Law: Rights, Justification, Reasoning*. Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- ELLIOTT, Mark: Proportionality and Deference: The Importance of a Structured Approach. *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, 2013:32.
- GARDBAUM, Stephen: *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- GAUS, Gerald F.: *Justificatory Liberalism. An Essay on Epistemology and Political Theory*. Oxford University Press, New York, 1996.
- GÁRDOS István: Jog, jogértelmezés – gondolatok a devizahiteles törvények kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, 2015:4.
- GEE, Graham–WEBBER, Grégoire C. N.: What Is a Political Constitution? *Oxford Journal of Legal Studies*, 2010:2.
- GOLDONI, Marco: Constitutional Reasoning According to Political Constitutionalism: Comment on Richard Bellamy. *German Law Journal*, 2013:12.



- GRIFFITH, J. A. G.: The Political Constitution. *The Modern Law Review*, 1979:1.
- GRIFFITH, J. A. G.: The Brave New World of Sir John Laws. *The Modern Law Review*, 2000:2.
- GYÖRFI Tamás: A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás. In Jakab András–Körösenyi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. MTA, TK, PTI – Új Mandátum, Budapest, 2012.
- GYÖRFI Tamás: A Kazahsztán-szindróma. In Kovács Kriszta – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Lehetséges. Kis Jánosnak tanítványaitól*. Kalligram, Budapest, 2013.
- HALMAI Gábor: Hátrányos passzivizmus. *Fundamentum*, 2000:4.
- HALMAI Gábor: Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül? Konfliktuskerülő és lojális alkotmánybírák a bírói függetlenségről. *Fundamentum*, 2012:2.
- HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás: a pártos alkotmánybíróság első éve. *Fundamentum*, 2014:1-2.
- HALMAI Gábor: Két (egyetlen) választás Magyarországon. Az AB a parlamenti és a fővárosi önkormányzati választási rendszerről. *Fundamentum*, 2014:4.
- HEGYI Szabolcs – M. TÓTH Balázs: *Alkotmánybíráskodás a kormány szolgálatában*. <http://szuveren.hu/jog/alkotmanybiraskodas-a-kormany-szolgalataban>
- HICKMAN, Tom: *Public Law after the Human Rights Act*. Hart Publishing, Oxford, 2010.
- HIEBERT, Janet: The Human Rights Act: Ambiguity about Parliamentary Sovereignty. *German Law Journal*, 2013:12.
- HUNT, Murray: Sovereignty's Blight: Why Contemporary Public Law Needs the Concept of 'Due Deference'. In Bamforth, Nicholas–Leyland, Peter (eds.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Hart Publishing, Oxford, 2003.
- KAVANAGH, Aileen: Deference or Defiance? The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication. In Huscroft, Grant (ed.): *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

- KAVANAGH, Aileen: *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- KAVANAGH, Aileen: Judicial Restraint in the Pursuit of Justice. *University of Toronto Law Journal*, 2010:1.
- KAVANAGH, Aileen: *What's so Weak About 'Weak-Form Review'? The Case of the UK Human Rights Act 1998*. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2548530](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2548530)
- KING, Jeff A.: Institutional Approaches to Judicial Restraint. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2008:3.
- MAJTÉNYI László – SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: Jobbhorog a bírói függetlenségre, <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=627>
- MIKLÓSI, Zoltán: Constitution-Making, Competition, and Cooperation. In Tóth Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Budapest–New York, Central European University Press, 2012.
- PETTIT, Philip: *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Clarendon Press, Oxford, 1997.
- PÓCZA Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, 2012:5.
- POOLE, Thomas: Tilting at Windmills? Truth and Illusion in the Political Constitution. *The Modern Law Review*, 2007:2.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*, Doktori értekezés (kézirat), Budapest, 2014.
- SALÁT Orsolya–SONNEVEND Pál: A tulajdonhoz való jog. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég, Budapest, 2009.
- SCHAUER, Frederick: Formalism. *The Yale Law Journal*, 1988:4.
- SÓLYOM László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2014:1.
- SÓLYOM Péter: Az Alkotmánybíróság határozata a bírósági törvények felülvizsgálatáról. Velencei Bizottság kontra Alkotmánybíróság. *Jogesetek Magyarázata*, 2014:2.
- STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Századvég, Budapest, 2014.
- TÓTH Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? *Közjogi Szemle*, 2011:2.

- TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról*, Gondolat, Budapest, 2014.
- TUORI, Kaarlo: Judicial Constitutional Review as a Last Resort. In Campbell, Tom–Ewing, Keith D.–Tomkins, Adam (eds.): *The Legal Protection of Human Rights: Sceptical Essays*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- TUSHNET, Mark: The Relation Between Political Constitutionalism and Weak-Form Judicial Review. *German Law Journal*, 2013:12.
- UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum*, 2014:4.
- VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja. *Jogesetek Magyarázata*, 2013:3.
- VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata a pénznyerő gépek betiltásáról. A vállalkozás szabadsága és a bizalomvédelem. *Jogesetek Magyarázata*, 2014:1.
- WALDRON, Jeremy: The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, 2006:6.
- YOUNG, Alison L.: In Defence of Due Deference. *The Modern Law Review*, 2009:4.
- YOUNG, Alison L.: Will You, Won't You, Will You Join the Deference Dance? *Oxford Journal of Legal Studies*, 2014:2.



# VARGA CSABA

---

## *Eszményből bálvány? A jogállamiság és színeváltozásai*

„Az okos, széles látókörű emberek valamennyien ösztönösen irtóznak a merev elvek emberétől, mert már korán rájöttek, hogy a merev elvek nem tudják átfogni életünk titokzatos bonyolultságát, s aki ilyen formulák béklyóiba köti magát, szembehelyezkedik minden isteni sugallattal, mely egyre mélyebb megértésre és emberszeretetre int. A merev elvek emberei, akikkel lépten-nyomon találkozunk, azt a szellemet képviselik, amely erkölcsi ítéleteiben csupán általános szabályokat követ abban a tévhitben, hogy ez az egy kaptafába készült, szabadalmazott módszer egyszerűen az igazsághoz vezet, s nincs szükség semmiféle fejtre és fáradozásra, türelemre és pártatlanságra, még annak a vizsgálatára sem, vajon megvan-e a bíróban az a belátás, mely a kísértés nehéz küzdelmek árán szerzett ismeretéből és minden embernek együttérző megértéséből fakad.”

GEORGE ELIOT\*

„A különféle népeknek, vallásoknak és kultúráknak egyáltalán nincs szükségük arra, hogy egymáshoz igazodjanak vagy egymásnak akarjanak megfelelni [...]. Úgy gondolom, leginkább azzal segítjük egymást, ha nem támasztunk igényt a másikkal szemben, s azok maradunk, amik vagyunk, egyszerűen tisztelve és elfogadva a másikat.”

VACLAV HAVEL\*\*

A jelen a múltban gyökerezik. Nemcsak a múltat továbbbélő példák mintáiként történő átszellemített értelmében, de a társadalmi lét természetének kölcsönhatások sorozatában való felismeréseként is. Következésképpen amennyiben az utóbbi fél évtized magyar Alkotmánybíróságának, alkotmánybíráskodásának s persze a mind e mögött álló Alaptörvénynek az alakulását kutatjuk, a miértek és mikéntek lényegét leginkább egy kihívásra

---

\* George Eliot: A vízimalom [*The Mill on the Floss*] ford. Szinnai Tivadar in <<http://mek.oszk.hu/06400/06430/06430.htm#27>. 6. könyv 2. fejt.

\*\* Idézi Philip K. Howard: Vaclav Havel's Critique of the West <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/12/vaclav-havels-critique-of-the-west/250277/>.

adott válaszban láthatjuk: interakciós szerkezeti keretben, közvetlen előzmények valamiféle ellenhatásaként. Márpedig kulcsfogalma mindennek annak felfogása, amit a *Rechtsstaatlichkeit* és a *rule of law* kultúráiból átvéve sajátként kiépíthetünk; annak átértelmezése tehát, amit a jogállam/joguralom kívánalmaként értünk. S amennyiben ennek változása új megközelítésbe és/vagy intézményiségbe torkollik, a jelen követelményeinek figyelembevétele mellett a múltra reagálás momentumát is fel kell tárnunk. A jelen írás ehhez kíván támpontokkal szolgálni.

\*

Az egész rendszerváltozás esélyét érintő legalapvetőbb kérdés pontosan az, aminek még kérdéses voltát is eltagadja egy olyan *mainstream*, amely Antall József „az alkotmányos ember” jelszavával<sup>1</sup> – azaz formálódó nyugati *mainstream*-mé váló trendek felismerésével, majd kritikátlan átvételével – már negyed évszázada kiszolgáltatta az új indulás esélyeit egy önsorsrontó, törvénné saját véletlenszerűségét emelő életidegen dogmatizmusnak.

És éppen ennek helyeslése, továbbépítése lett alapja országunkban a közjog különféle ágai művelésének; ezek esetleges kritikája pedig – bármiféle a civiljogi dogmatika kidolgozottságára emlékeztető teoretikus megalapozás híján, magyar és/vagy külföldi alkotmánybírószági döntvényi mutatványok fetisizálásában kimerülő fundálással – eleve kirekesztett ezek kizárólagosként feltüntetett profizmusa köréből. Közel negyed évszázadon keresztül egy ma alkotmánybíró elméleti jogász ugyan elemezte az önkorlátozás nélküli aktivizmus logikáját,<sup>2</sup> a jelen sorok szerzője pedig kimutatta mindezeknek maga a jog ősi eszményét megtagadó voltát;<sup>3</sup> egyéb kritikai distanciákhoz hasonlóan azonban ezek sorsa a tudományművelők többségének körében mintha csak egy politikai turbulenciáktól fel-

<sup>1</sup> SÓLYOM László, *Magyar Nemzet Magazin*, LXVI (2000. december 13. szombat), 290., a halál évfordulójának szentelten. Összefüggéseire lásd VARGA Csaba: A rendszerváltozás sorsfordító évei (Antall József miniszterelnök – egy valahai jogfilozófus munkatárs szemével). *Hitel*, 2014:4. 34–49.

<sup>2</sup> POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Századvég, Budapest, 2003. 255.; és POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Kairosz, Budapest, 2014. 227.

<sup>3</sup> Lásd VARGA Csaba: *Jogállami átmenetünk. Paradoxonok, dilemmák, feloldatlan kérdések*. AKAPrint, Budapest, 1998. 234.; VARGA Csaba: *Jogállami? átmenetünk?* Kráter, Pomáz, 2007. 241.; VARGA Csaba: *Válaszúton – húsz év múltán. Viták jogunk alapjairól és céljairól*. Kráter, Pomáz, 2011. 256.; VARGA Csaba (szerk.): *Igazságtétel jogállamban. Német és cseh dokumentumok*. Osiris, Budapest, 1995. [újrany. Szent István Társulat, Budapest, 2006. 241.; valamint VARGA Csaba: *Kiadtság gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben* AKAPrint, Budapest, 1998. 122.

kavartan született publicisztika szélsősége lett volna – az észrevétel kerülése, vagyis elhallgatás lett.

Ilyen körülmények közt a mát és közeljövönket is meghatározó egyik kardinális gondunk a rendszerváltás elmúlt alkotmányát felváltó Alaptörvény voltaképpeni súlyának, jelentőségének, üzenetének, hozadékának – röviden: egyelőre *dűnamei* potencialitásának – jelenlegi szakirodalmunkban történő kibeszéletlensége. Miközben ebben biztosíthatna perspektívát az az egyébként nem ismeretlen látásmód, aminek végiggondolása már elkezdődött Carl Schmitt alkotmány-alapjainak ontológiai tényezőkként való újraértékelésével.<sup>4</sup> Ugyanez az *ontologicum* – azaz a jog eredendő bégyazottsága közösségének létébe, annak kultúrájába s érzékenységsébe – mindenekfeletti jelentősége csendül ki az egész rendszerváltoztatási folyamat eszmetörténeti megítéléséből is, miszerint bármi, ami nálunk akkor és azóta történt, értékközösség hiányában csak formális/pozitív lehetett, ám értékileg üres maradhatott.<sup>5</sup> Ez mondatja ki, hogy

„A magyar rendszerváltás ebben a nagyon alapvető, nagyon mély értelemben maradt kudarc. A törvényeket többé-kevésbé sikerült át-szabni. A külső homlokzat lecserélődött. De belül maradt minden a régiben. A belső pallérozása elmaradt. S ha nem sikerült a belső átfórmálása, akkor maradt az, amit a KÁDÁRIZMUS ránk örökölt. Az a rendszer, mely épp a leghétköznapibb énünket támadta meg, és mindennapi érényeinket emésztette fel. És amikor a rendszerváltás lemondott az »igazságtételről«, mert előnyben részesítette a jogbiztonságot, akkor ennek továbbélésébe nyugodott bele.”<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Lásd mindenekelőtt TECHET Péter: A jog funkcionális értelmezése. *Valóság*, 2007:5. 63–76.; TECHET Péter: Logika-e a jog? *Jogtudományi Közöny*, 2010:7–8. 380–385.; és WINTERHOFF, Christian: Az alkotmányozás, mint politikai tényfolyamat. [http://epa.oszk.hu/02400/02445/00012/pdf/EPA02445\\_ias\\_2009\\_1\\_199-238.pdf](http://epa.oszk.hu/02400/02445/00012/pdf/EPA02445_ias_2009_1_199-238.pdf). 224–232.

<sup>5</sup> HORKAY HÖRCHER Ferenc: Az értékhányos rendszerváltás. *Fundamentum*, 2003:1. 62–72.

<sup>6</sup> HÖRCHER Ferenc: A bölcsészettudományok hasznáról a mai Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 2015:2. 164., arról szölván itt, amit a klasszikusok még *moresnek* neveztek – amiken „mind-azoknak az intellektuális és erkölcsi készségeknek az együttesét értem, amelyekről az ember a társadalmi állapotban tanúságot tesz”, mint Tocqueville mondja (TOCQUEVILLE, Alexis de: *A demokrácia Amerikában*. Gondolat, Budapest, 1983. 590., II. köt. 9. fejj., 257.), s aminek makacs továbbbéléséről maiak olykor brutálisan úgy nyilatkoznak, hogy „a kommunizmus nem szívódott fel; változatlanul él az emberek fejében”. SENDERSKI, Marcin: *That is how we did it in Poland A Tale on the Entrepreneurship*. [http://www.eustory.eu/tl\\_files/eustory/img/pool/bilder\\_fuer\\_young\\_europeans/pdf/1989\\_PL\\_Marcin\\_Senderski.pdf](http://www.eustory.eu/tl_files/eustory/img/pool/bilder_fuer_young_europeans/pdf/1989_PL_Marcin_Senderski.pdf). 7.

Jogfilozófusként a fogalmi alapokban kutakodva számomra kulcskérdés az egykori *ius* és a mai *lex* viszonyának újragondolása,<sup>7</sup> például akként, hogy lehet-e életképes egy pusztá forma, amiből már kiöltünk minden tartalmat:<sup>8</sup> És abban, hogy – ha egyáltalán – hol lelhetünk még továbbélésre ösztönző forrásra?<sup>9</sup> További kulcskérdés *ordo*-eszményünk újramegítélése, hiszen a kontinentális jogszöveg kimerítő jogmegtestesítésével, mint hagyománnyal szemben a kontinensünkre is átsugárzó angol–amerikai eszmény sohasem volt más, mint az írott jognak véletlenszerű alkalmi példa, tüzetesítés gyanánt történő felfogása.<sup>10</sup> Ezek tudatossága kiváltképpen semleges technikalitás közegébe vihetné gondolkodásunkat, olyan keretbe, amely akár a *salus populi*, akár a *good governance* konkrét érveinek érvényesítéséhez is talajt biztosíthat.

Ugyanakkor a történelem fintora, hogy éppen az angol–amerikai hagyomány vált most Európa tanítójává. Mert némi csodálkozással vehetjük csak tudomásul – először –, hogy a „joguralom” nevében egy olyan eszmény válik világszerte uralkodóvá, amelynek hajtóereje sok évszázadon át a bírói joggyakorlás autonomitásának, azaz a királyi hatalomtól függetlenítésének a megőrzése volt. S ironikus módon ebben az a körülmény, hogy ott a jog nincs – sohasem volt – világos szabályok korpuszában rögzítve, precedensállománya pedig az eldöntött egyedi ügyekre nézve minden esetben *ex post facto*, azaz visszaható jogmegállapításon nyugodott,<sup>11</sup> soha-

<sup>7</sup> VARGA Csaba: *A jogi gondolkodás paradigmái*. Átdolg. és bőv. 2. kiad. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 504.

<sup>8</sup> VAIŠVILA, Alfonsas: *Teisines valstybes koncepcija lietuwoje*. Litimo, Vilnius, 2000. 647. tükrében lásd VARGA Csaba: Jogállami vívódás mintakényszerek Szkülájája és családások Kharüdisze közt (Litvánia példáján). *Valóság*, 2004:1. 29–37.

<sup>9</sup> Ironikus, mégis sokat mond az egyik legkegyetlenebb, továbbélő középkori szokás ilyenként való számbavétele. Merthogy mégis erénnyel, ott és akkor elérhető igazságérzettel volt áthatott, vélük úgy, hogy lehet még funkciója a társadalmat atomjaira bontó libertinus kiüresedettséggel szemben: „Albanians have a reverence for honesty and good faith that plays an almost sacred role in their customary law. These same values can bring justice to modernity, and control the atomism and the positivism that have defaced the rule of law in other, more modern, European societies.” TRNAVEJ, Gene: The Interaction of Customary Law with the Modern Rule of Law in Albania and Kosovo. In Sellers, Mortimer & Tomaszewski, Tadeusz (eds.): *The Rule of Law in Comparative Perspective*. Springer Science+Business Media B.V., Dordrecht, etc., 2010. 201–215.

<sup>10</sup> Például VARGA Csaba: Jog, jogértés, jogalkalmazás (35 tételben). *Magyar Jog*, 2007:11. 641–648.

<sup>11</sup> Mai újramegerősítése: EKINS, Richard: Rights, Interpretation and the Rule of Law. In Ekins, Richard (ed.): *Modern Challenges to the Rule of Law*. LexisNexis NY, Wellington, 2011. 166–167. és 174–178.



sem zavarta sem klasszikusait, sem mai művelőit.<sup>12</sup> Ám a történelem finto-ra – másodszor – azért is, mert a *rule of law* uralkodó amerikai felfogása pontosan a bírói túlhatalomra, ezzel pedig az USA következetes demokrácia-lebontására épít. Hiszen gyökere nem más, mint az amerikai politika rövid távú győzelmi irányultsága. Azaz a csakis választói kegyekért harcoló úgynevezett demokratikus intézményrendszer szisztematikusan áttol bármiféle, szavazatvesztés kockázatával járó (tehát éppen mert társadalmat megosztó, ezért kitárgyalandó) kérdést a (közismerten nem populáris fórumként működő, de *in camera* döntő) bírói fórumra.<sup>13</sup> Mindez pedig önmagát megtöbbszöröző hatással jár: az alkotmánybíráskodást a törvényhozás fölé rendeli s ezzel a jogalkotást úgyszintén bírói jóváhagyás függvényévé teszi. Mindez végeredményben a jogot olyannyira denaturálja, hogy már eleve a szabályozás is a peresítést majd lezáró bírói döntés nagyfokú szabadságának az eleve biztosításával szokott történni.<sup>14</sup>

Az Amerikai Egyesült Államokban növekvő kritikai irodalom tárgyalja ezen új „politikai vallás”<sup>15</sup> úgymond deformáló hatását. Eszerint egy szabados egyetemi légkör jogászprofesszorainak egymásra lícitáló liberalitása és önérdékű ügyvédségüknek minden résbe befurakodása saját joguralmat épít – az alapító atyák egykori eszményeinek rovására. Népszerűnövekedésükhöz mérten is az utóbbi fél évszázadban a válás négyszerte, a leányanyaság tizenkétszerte, az erőszakos bűnelkövetés tízszerre gyakoribb lett, miközben mind a szabályozó beavatkozás, mind a perlés megugrása

<sup>12</sup> Például REID, John Philip: *The Rule of Law. The Jurisprudence of Liberty in Seventeenth and Eighteenth Centuries*. Northern Illinois University Press, De Kalb, 2004. 150.; és SILKENAT, James R., HICKEY Jr., James E. & BARENBOIM, Peter D. (eds.): *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. Springer, Heidelberg, etc., 2004.

<sup>13</sup> Vö. VARGA Csaba: Jogi mintaadás egy globalizálódó korban. *Társadalomkutatás*, 2006:1. 33–60., különösen 50. További jellemző, hogy habár ezek „másutt reprodukálhatatlan tényezők” (FRANCK, Thomas M.: The New Development: Can American Law and Legal Institutions Help Developing Countries? *Wisconsin Law Review*, 1972:3. 767–801, id. 783.), történelmi partikularizmusuk univerzalizálásával mégis ezt veszi át az egész angolszász világ, de Dél-Afrika és Izrael is. HIRSCHL, Ran: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. & London, 2004. 286.

<sup>14</sup> HELLAND, Eric & KICK, Jonathan: Regulation and Litigation: Complements or Substitutes? In Buckley, F. H. (ed.): *The American Illness. Essays on the Rule of Law*. Yale University Press, New Haven & London, 2013. 118–136.

<sup>15</sup> HIRSCHL, Ran: *Constitutional Theocracy*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2011. 306.

egyébként is kikezdte a jogbiztonságot.<sup>16</sup> Joga – mondják<sup>17</sup> – maga betegíti Amerikát, népképviselői demokráciáját elnyomja a bíraskodás előtérbe nyomulása;<sup>18</sup> és erre válaszul – ellenszerül – most már „valóságosan a nép, s nem teorémák általi kormányzás” szükségét hirdetik.<sup>19</sup> Az amerikai excecionalizmus eszerint immár tehetetlenség és sovinizmus együttese: költséges jogrend, jogi furfangokkal legalizált kijárási, korrupcióval élőködő befolyásos jogászság.<sup>20</sup> Elit-egyeteik – „rövidlátóan önérdékű csoportok”<sup>21</sup> – felelőtlen ötletburjánzásának eredménye a társadalmi szolidaritás szétverése, egy új „szolgasság útja” egyengetése.<sup>22</sup> A jog és jogászság közbeékelődésének hála, nemcsak egészségügyük drága, de perlési költségük is négyszeresét-kielcséresét teszi a másutt ismerteknél.<sup>23</sup> Közel fél évszázada, néhány hónappal meggyilkolása előtt Robert F. Kennedy a bruttó nemzeti össztermék helyett akár joguralmukra is mondhatta volna: „mindent mér – kivéve azt, ami az életet élni érdemessé teszi; s mindent elmond Amerikáról – kivéve azt, amiért büszkéek vagyunk amerikaiaknak lenni.”<sup>24</sup>

Kulcsértékű következtetés tehát, hogy „A jog uralmához nem a joguralom bálványozásán át vezet az út.”<sup>25</sup> Mégis, ma már az Európai Unió színpadán is nemzeti s nemzetközi ágenciák jogi auctoritásokként élnek – él-

<sup>16</sup> FUKUYAMA, Francis: *A Nagy Szétbomlás. Az emberi természet és a társadalmi rend újrászervezése*. Európa Kiadó, Budapest, 2000. 493.

<sup>17</sup> BUCKLEY, F. H. (ed.): *The American Illness. Essays on the Rule of Law*: Yale University Press, New Haven & London, 2013.

<sup>18</sup> HIRSCHL: i. m.

<sup>19</sup> HOWARD, Philip K.: *The Rule of Nobody. Saving America from Dead Law and Broken Government*. W. W. Norton & Company, New York, 2014.; Vö. még HOWARD, Philip K.: *The Death of Common Sense. How Law is Suffocating America*. Random House, New York, 1994. 202.

<sup>20</sup> BUCKLEY, F. H.: The Rule of Law in America. In Buckley, F. H. (ed.): *The American Illness. Essays on the Rule of Law*. : Yale University Press, New Haven & London, 2013. 3–39.

<sup>21</sup> HOWARD, Philip K.: *The Collapse of the Common Good. How America's Lawsuit Culture Undermines our Freedom*. Ballantine Books, New York, 2002. 253.

<sup>22</sup> Randy E. Barnett [“the legal foundation of the road to serfdom was devised by law professors”] és Philip K. Howard [“social policy litigation has corroded democracy and contributed to public polarization and the fiscal crisis.”], OLSON, Walter: *Schools for Misrule. Legal Academia and an Overlawyered America*. Encounter Books, New York, 2011. hivatkozásában.

<sup>23</sup> REINSCH, Richard: America Rule of Law's Sickness. <http://www.libertylawsite.org/2013/07/24/americas-rule-of-law-sickness/>.

<sup>24</sup> Robert F. Kennedy [University of Kansas, March 18, 1968]. <https://www.flickr.com/photos/vm1757/280433501>.

<sup>25</sup> VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég, Budapest, 2015. című könyvének zárómondata.

nek túl – „jogállam”, „demokrácia”, „emberi jogok” látszólag szabott normatív tartalmú fogalomként használt, valójában merő politikai – tehát a jogban inoperacionális – hívószavakkal.<sup>26</sup> Nos, politikai uralás, manipuláció és önkény az, ami túláltalánosítja ezeket, kiüresítve történelmileg egykor hordozott tartalmukból.

Túlhasználatnál,<sup>27</sup> persze, más minőségről van már szó: elvesztett fogalmiság, merő referencia-bálvány. Jelenkorunkban egyre inkább ilyen hamis bálványok közt élünk. Ennek fényében az Európai Unió joga maga sem más, mint a joguralomnak éppen tagadása, merthogy elsődleges gondja önérvényesülésének a biztosítása.<sup>28</sup>

\*

Miként alakultak hazánkban a joguralom kiépítésével felhalmozódni kezdő tapasztalatok? Közvetlenül a rendszerváltás hajnalán, éppen a későbbi Fidesz-vezérkartól uralt ELTE Bibó Kollégium rendezett egy nagyszabású nemzetközi konferenciát – amit magam, aki megszolgált bizalmukból valamelyest részt vettem tervezésében, úgy köszönhettem, mint ami a XIX. századvég, Pulszky Ágost, Pikler Gyula és Somló Bódog kora óta az első kifejezetten angol–amerikai jogi manifesztáció Magyarországon –, ahol az oxfordi Hart-tanítvány, a katolikus természetjogász John Finnis adta legmeglepőbb, egyben máig leghasznosabb tanácsot. Teremnyi irodalma van a joguralomnak – mondta –, amit az angol–amerikai jogvilág mind a megújuló Közép-Európa figyelmébe szán; de ne törődjenek ezzel az urak túlságosan. Mert abból – folytatta – egyetlen mondat címetzte igazán e régió, ráadásul az is az én könyvemből, s ez a következő: a joguralom nem arra való, hogy kollektív öngyilkossági paktumként szolgálgjon.<sup>29</sup> Nos, mi is rejlik e különös mondat mögött? Meg is magyarázta

<sup>26</sup> A túlhasználatról kiüresedtségéhez vö. VARGA Csaba: Jogi kultúránk – európai és globális távlatban. In Paksy Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia. Tanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*. Szent István Társulat, Budapest, 2008. 13–42.

<sup>27</sup> SHKLAR, Judith: Political Theory and the Rule of Law. In Hutchinson, Allan C. & Monahan, Patrick (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology*. Carswell, Toronto, 1987. 1.

<sup>28</sup> KOCHENOV, Dimitry: EU Law without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It? *Yearbook of European Law*, 2015. 1.

<sup>29</sup> „Rule of law is not and cannot be a pact of collective suicide” – jegyeztem le akkoriban. Valójában – saját teoretikus összefüggésében – John Finnis így érvel: minthogy a jogbiztonság maga is a közös része, a joguralom pedig „nem biztosítja a közös minden vonatkozását, olykor még annak lényegét sem”, előfordulhat, hogy „időlegesen, de olykor drasztikusan” – egy öngyilkossági paktumként felfogott jogkövetés s az igazi államférfiúi kiállás közötti kényszerű választásban – el kell

rögvest: a joguralom az állami hatalmi eljárás kultúrája, amit különböző népek fokonként fejlesztettek ki, minduntalan felvetődő saját problémás helyzetekre válaszul. Mindenütt más vetődött fel – más hangsúlyok, eltérő közeg –, ezért nincs és nem is lehet egyetlen válasz. Ami pedig megfogalmaztatott, mert kikinlóztatott, az csakis a feltett (mert problémaként ott és akkor felbukkant) kérdésre válaszolt. Környezetfüggő, sporadikus, esetleges tehát. És legfontosabbként: az állam hatalmi rendteremtésének kultúrája ez – civilizálója, de semmiképpen sem a lehetetlenítője. Ennélfogva minden állam rendelkezik annak marsallbotjával – egyébkénti kultúrájának kizárólagos függvényeként –, hogy számára előrevivően – persze egy globális világban egy globális, azaz interaktív *learning process* részeként – miként és mivé formálja.

Antall József kormányzásának időszaka, melyben tanácsadó testülete tagjaként szolgálhattam, további felismeréssel járt. A háttér az Alkotmánybíróság szolgáltatta, az átmenet terminusait kíméletlen egyoldalúsággal, érdemi jogalap nélkül megszabó hiperaktivizmusával, mely egyfajta elszabadult hajóágyú szerepét kezdte játszani, öntetszeglése szerint – Lábady Tamás alkotmánybíró kifejezésével élve – szentistváni köntösben és hivatástudattal. Merthogy amennyiben a jogász hivatás rendezte be a „jogállami átmenet” színpadát, sikere és kudarca egyaránt nagyrészt rájuk vezethető vissza. Következésképpen akár a bravúros sikerért, akár a kudarcért, az elsődleges felelősséget ők, a játéktér rendezői viselik. Már pedig hamar kiderült: az átmenet alapvető értelmét képező olyan hívószavak, mint „alkotmányosság” vagy „jogállamiság”, nemcsak a nemzet civilizációs segítője lehet: egy valakiktől szabadon forgatható bunkó szerepét szintén betöltheti.<sup>30</sup>

Mindeközben a Sólyom László elnökölte Alkotmánybíróság olyan rendet kezdett biztosítani, amelynek mindenkori axiómái végső soron felhatalmazatlan saját tetszésen (jogilag tehát: önkényen) nyugodtak. E hata-

térni teljességétől. FINNIS, John: *Natural Law and Natural Rights*. Clarendon Press, Oxford, 1980. 274–275.

<sup>30</sup> Az általam még megismert Nobel-békedíjas René Cassin sem tudhatta még, hogy az emberi jogokért az 1960-as évek végétől általa Párizsban újakezdett harc, amit akkoriban kizárólag az államhatalmi túlsúly lehetséges visszaélése védőeszközeként fogtak fel, egykor majd akár a társadalom szétporlasztásának eszközévé degeneráltatik. Kezdeményezésére lásd VARGA Csaba: Az emberi jogok új nemzetközi folyóirata [Les droits de l'homme Revue de Droit international et comparé / Human Rights Journal of International and Comparative Law, éd/ed. René Cassin, I– (1968–)]; *Jogi Tudósító* (1969), kettős mintaszám. 52–54.

lombitorlással ráadásul nemcsak a Magyar Köztársaság ténylegesen érvényesített jogrendjét szabták meg, de tudományos mögöttese is eszerint alakult, amennyiben alkotmányjog-tudományunk – mely hagyományba nem kapaszkodott, szerzőnként szabad provinenciájú forrásokból ihletődött, kiépült dogmatikával mára sem rendelkezvén – az alkotmánybíróság pusztá eseti megnyilatkozásaira épült: ezek közt keresett dogmatikai összefüggéseket ahelyett, hogy kritikai távolságból próbálta volna magát az egész folyamatot szemlélni. Végletből véglethe bukott hát. Alkotmánybíróságunk pedig fétissé tette azt, amit a szocializmus még nihilizált; amint-hogy az igazságszolgáltatás is megtagadta önmagát, amennyiben *dikaion* helyett végső mércéjét a jogbiztonságba helyezte. Mesterséges értelmet állítva a józan ész helyébe azt üzent: életértelem nem a közügyek közjava, hanem annak bármi áron megtestesítése, amit ők majd alkotmányosság-gá/jogállamisággá nyilvánítanak.<sup>31</sup> A jót a rossztól a jogászi értelem színtiszta rekonstruktív eszközeivel<sup>32</sup> szétválasztva így közönséges praktikummal nem foglalkozhattak már, kritikátlan önképük szerint hát arra sem lehettek érzékenyek, hogy mindebből evilágunkra mi, miként és milyen hatással fog majd kisugározni.

Ha a szocializmus kollektivistá volt, ők individualisták lettek. Neofita buzgalommal közellenséggé tették az államot, míg az egyénből abszolútumot, korlátozatlan jogosultság-hordozót kreáltak. Jogosultságok kivívása lett a nap hívószava — mindenkitől, minden fórumon. Kisugározva az egész államapparátusra, *omnium contra omnes* küzdelmében lassan éppen a közügyért való felelős elköteleződés maradt állami képviselő nélkül a jogállamiság szüntelen kompetenciaharca és szegmentálódtatása közepette. Az maradt csupán tisztázatlan, vajon kiért és miért van egyáltalán jog,

<sup>31</sup> Az alkotmányosság dogmatikus túlzását, hangadói csökönyösségét megtapasztalva kiábrándultan távozott magyar gyökerű *Columbia University*-professzor alkotmánybíráink mentalitását földreszállott mandarinokéiként jellemezte. FLETCHER, George P.: Searching for the Rule of Law in the Wake of Communism. *Brigham Young University Law Review*, 1992. 145–164.

<sup>32</sup> „A modern kort mindennek felett eluralkodva az a hit járja át, miszerint a világ [...] véges számú egyetemes törvényektől kormányzott és teljességgel megismerhető rendszert alkot, s ezt az ember megragadhatja és minden szegmensében leírva, magyarázva s ellenőrizve racionálisan uralhatja.” A tény viszont az – ábrándítja ki ennek híveit az ikonikus volt cseh elnök is, hogy „[m]ennél rendszerebben és türelmetlenebbül törjük racionális kategóriákba a világot, az irracionális annál több robbanása fog majd bennünket csodálkozásra késztetni.” – ugyanis „az élet standardokba nem csomagolható”. Lásd HOWARD, Philip K.: Vaclav Havel's Critique of the West. *The Atlantic*, Dec 20 2011.

és honnan támadhatott ez az elidegenült hatalom, mely kivesz mindent a nép kezéből.<sup>33</sup> Hiszen ha Carl Schmitt igaza szerint *Verfassung*-on – tények s állapotok ontikus halmazán – nyugodhat csupán egy *Verfassungsgesetz* – joggá transzformált formát biztosítva az előbbinek –,<sup>34</sup> úgy az, ami bekövetkezett, a lényegét tagadta meg, mert a formalizmus voltaképpen tartalmát nem is érzékelte.

A bálvány abszolút, ám merő önbecsapás lenne a joguralomról *all-or-nothing* merev kettősségében gondolkodnunk, hiszen legfeljebb fokozatosságokról lehet szó<sup>35</sup> – mármint, ha lenne egyáltalán operacionalizálható fogalma vagy legalább közös eszméje. De nincs. És ráadásul nem is lehet. Mert nem befejezett/pozitívált rendszerről, hanem élő kultúráról van benne szó, mely egyes kihívásokra adott válaszok történelmileg egymásra rakódó sorából épül. Márpedig minden kihívás és válasz eleve partikuláris, mert *hic et nunc* történelmi tapasztalatot jelöl – népekét, melyekben kifejlődött; népek/kultúrák csoportjaiét, melyeknél kölcsönös *learning process* keretében közösségük igénye felvetődött. E kultúra pedig minden néptől folyamatosan karban tartandó – akkor is, ha imperializmusok s globalizmusok szövevényében akad olyan erőközpont, amely megkísérli saját napi rutinját egyetemes mintaként másokra ráerőszakolni.

Maga az Alaptörvény s benne a Hitvallás megfogalmazása nem egy szempontból forradalmi lépés volt. Ha van szimbolikus üzenete, úgy az elsődlegesen a szakításé: azzal, amivé a korábbi alkotmány tétetett. A felváltás ténye ezért találkozott benne a diszkontinuitás biztosításának igényével. A jogértelmezési kereteket rögzítette, alkotmányi erővel meghatározva, hogy mi hazánk joga, minek alapján állva mit szolgál – beleértve

<sup>33</sup> Kollégám, a bécsi jogbölcseleti intézet vezetője, Gerhard Luf utóbb mesélte el, hogy kifejezetten azért hívta meg a magyar alkotmánybíróági alapító elnököt, mert kíváncsi volt: miként lehet ennyi (ennyire ellenőrizetlen) hatalmat koncentrálni népi lázadás nélkül egy állítólagos jogállamban.

<sup>34</sup> Például TECHET Péter: Jogi uchrónia vagy jogállami valóság? Kritikai gondolatok. *Közjogi Szemle*, 2008:4. 38–43.

<sup>35</sup> SAMPFORD, Charles: *Retrospectivity and the Rule of Law*. Oxford University Press, Oxford, 2006. szerint például „szokásos körülmény” bármely „jól rendezett társadalomban” a szabályozás valamelyes visszahatása. Erre akár büntetőeljárás is alapozható. S hogy ez esetleg diktatúrára következő átmenetben esetleg megcsal korábbi várakozást? Nos, „[h]a maga a jogrendszer mélységesen romlott, úgy a címzett erkölcsileg semmiképpen sem feltételezheti, hogy azért, mert valami éppen jogszerű, azt szabad is tanúsítani.” MARMOR, Andrei: The Rule of Law and its Limits. *Law and Philosophy*, 2004:23. 1–43. [Újranyomva: MARMOR, Andrei: *Law in the Age of Pluralism*. Oxford University Press, Oxford, 2007. 20.]

bármiféle mesterséges értelemre hivatkozó nemzetrontással szemben a józan észnek a jogaiba visszaállítást is.

\*

Mérlegre téve mindezt – a „jogállam totális” lett, miáltal „az elvileg a jogait, szabadságukat védeni hivatott jog végső soron teljes kiszolgáltatottságukat okozza”, merthogy az első időszak alkotmánybíróága azzal, hogy „a jogállamiságot fölébe emelte más alkotmányos rendelkezések” s „alapjogiasítva a jogbiztonságot” „szakított a jog anyagi igazságosságra törekvésének doktrínájával”, „egy kifejtett tartalom nélküli absztrakt fogalmat olyan normatív rendelkezésnek tekintett, amely minden más jogszabály végső mérőeszköze”: eszerint „a jogállamiság egyedüli mércéje a jogállamiság”, ami pedig „egyenes út a zsarnoksághoz”<sup>36</sup> – kiderül, hogy

- az igazságosságra törekvéssel szemben merőben a jogbiztonságra – amiként bármiféle merő fogalmiságra vagy formalizmusra – történő hivatkozás<sup>37</sup> elégtelen, elvi önkényessége okán. Hiszen formállogikai rekonstrukciója jegyében egyetlen társadalmi diskurzus sem több, mint végső soron megalapozatlanul maradó *circulus vitiosus*,<sup>38</sup> amiben a *Quis custodiet ipsos custodes*?<sup>39</sup> kérdését semmiféle jogpozitivista (így például kelsen<sup>40</sup>) jogrekonstrukció nem képes megválaszolni

<sup>36</sup> VARGA Zs.: i. m. 9., 11., 124., 125., 128., 14., 15. és 20. o.

<sup>37</sup> Leginkább pregnánsan a 11/1992. (III. 5.) AB hat. III.4. pontjában (hivatkozása 121. o.) megfogalmazottan. „A jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását (...). A jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróaságtól – nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. (...) A jogviszonyok igazságtalan eredménye (...) önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben.”

<sup>38</sup> Vö. VARGA Csaba: Joguralom? Jogmánia? Ésszerűség és anarchia határmezsgyéjén Amerikában *Válóság*, 2002:9, 1–10.

<sup>39</sup> JUVENALIS: *Satira* 6. 346–348.

<sup>40</sup> VARGA Csaba: Kelsen jogalkalmazástana (fejlődés, többértelműségek, megoldatlanságok). *Állam- és Jogtudomány*, 1986:4. 569–591.

ni, csakis a *public opinion*,<sup>41</sup> vagyis annak tényszerűsége, ami – kelsen-i kifejezéssel élve<sup>42</sup> – nagyban-egészében hatékonyan fennáll.<sup>43</sup>

- Ebből adódik, hogy a jogállam/joguralom kérdése – ami az ideiglenes alkotmány 2. § (1) bekezdéseként már felvetésében sem léphetett fel több és más igénnyel, minthogy „kizárólag az értékválasztást volt hivatott rögzíteni”<sup>44</sup> – a jog szolgáló szerepének tisztázása nélkül merő formális fogalmiságú burok marad, ami a jog számára operacionális fogalomként sohasem szolgálhatott.<sup>45</sup> Az viszont, hogy tartalommal telítessék, a társadalmi közjó (*salus rei publicae/good governance*) kvázi-természetjogi ihletésétől és antropológiai alapú társadalomtudományi kimunkálásától várható. Önmagában semmiféle *rule of law* vagy *Rechtsstaatlichkeit* nem jelent garanciát kormány-

<sup>41</sup> Lásd DICEY, Albert Venn: *Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution*. Macmillan, London, 1885.; és DICEY, Albert Venn: *Lectures on the Relation between Law & Public Opinion in England during the Nineteenth Century*. Macmillan and Co., London, 1905.

<sup>42</sup> Vö. VARGA CSABA: A bécsi iskola. In Varga Csaba (szerk.): *Jogbölcselet XIX–XX. század. Előadások*. Szent István Társulat, Budapest, 1999. 60–68. o.

<sup>43</sup> Tehát: diskurzusaink meggyőződéseinken nyugszanak, s ezt körkörös érveléssel fejtjük ki, ami logikailag megalapozatlanságot jelent. Ám ha a bírói ítéletből is hiányzik a logikai megalapozás teljeskörűsége és szűkségképpenisége, úgy felvetődik a „Ki őrzi az őrzőket?” kérdése. Az európai normatív következtetéssel és levezetéssel (*Ableitung*) szemben az angol megközelítés válasza a közvélemény általi végső támogatás, azaz a társadalmi folytonosság, ami immár tapasztalati tény. E megközelítés egyébként különösen hangsúlyos a jogállamiság populáris hátterének biztosítása/fenntartása tekintetében. „Joguralom valószínűleg addig maradhat fenn egy társadalomban, ameddig állandó vitatéma az emberek körében, hogy meddig és mit takar.” WALDRON, Jeremy: *Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (In Florida)? Law and Philosophy*, 2002:2. 137–164. Ezért – amint a jelenkori klasszikus F. A. Hayek megerősíti – „[a]mikor erőteljesen támogatja eszményét a közvélemény, a jogalkotás s a jogalkalmazás is egyre szorosabban közelítheti meg. Ám ha gyakorlatiatlannak vagy kerüendőnek bizonyul s az emberek immár nem vágyják megvalósulását, hamarosan eltűnik, s az ilyen társadalom gyorsan önkényuralomba hanyatlik.” HAYEK, Friedrich A.: *The Constitution of Liberty*. University of Chicago Press, Chicago, 1960. 206.

<sup>44</sup> VARGA ZS.: i. m. 97.

<sup>45</sup> Vö. FALLON, Richard H. Jr.: „The Rule of Law” as a Concept in Constitutional Discourse. *Columbia Law Review*, 1997:1. 1–56. Jogfilozófiai általánosságban pedig WALDRON: i. m. 137–164. Nos, GALLIE, W[alter] B[ryce]: *Essentially Contested Concepts. Proceedings of the Aristotelian Society*. New Series, 56 (1955–1956). 167–198. óta ez bizonyos fogalmiságok eredendő, típusalkotó jellegzetessége, amelyeknél sem a szűkítő dogmatizmus, sem a tágra nyitó eklekticizmus nem megoldás, mert értéktartalmak lévén a szüntelen vitatás nem a fogalmat világosítja, csak felfogásának mindenkor sokféleségében válogat. Ezért mondhatta Ronald Dworkin éppen a pontosságára legérzékenyebb fórumon, hogy „[l]egszilárdabb hívei sem tudnak egyetértetni abban, hogy végtére is mi a joguralom.” DWORKIN, Ronald: *Keynote Speech to The Rule of Law as a Practical Concept* [Venice Commission Conference (2012)]. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL%282013%29016-e>.



zati katasztrófákkal szemben. De mindez állami szervezethez tartozó társadalmi össze-működést feltételez – szemben korábbi időszakunk állítólagos jogállamiságával, melynek mesterséges formalizmusába éppen az alkotmánybírói eljárás társadalmi hatásainak mérlegelése nem fért bele; persze az sem tűnt fel senkinek, hogy az állami intézményrendszer alkotói egymással versengve saját kompetenciát maximalizálva – úgy mond – jogállamasodnak, miközben éppen a lényeg, a köz érdekének képviselője hullott ki az egészből.<sup>46</sup> Az „üdv”, a „jó” társítása már pontosan mutatja a jogot eszközszerre;<sup>47</sup> ennek figyelembe nem vétele eddig minden jogpozitivizmusnak kisiklását, társadalmi kártételét eredményezte.

- Ami a hiperaktivitásával ellenőrizetlen egyeduradalomra törő magyar Alkotmánybíróság negatív példája volt, az ebben az első időszakban kirívó lehetett; ám – eltekintve tényleges károkozásától, ami végső soron már a jogállami átmenet voltaképpen értelmét kérdőjelezhetette meg – veszélyként már korábban is fennállott, hiszen a jogi forma-

<sup>46</sup> Saját kifejtésben ezt kormányzati fragmentálódásnak, szegregálódásnak, departmentalizálódásnak neveztük, a jog állítólagos uralma fíntoraként. *Rule of law*-összefüggésben az államszervezeti *co-ordinatio/co-operatio* multhatatlan követelményét először Roberto Toniatti tárgyalta. Lásd TONIATTI, Roberto: Constitutional Democracy, Checks and Balances of Separated Institutions of Government, and Non-Majoritarian Safeguards: The Role of Constitutional Adjudication. In Guțan, Manuel & Parau Cristina (eds.): *Europeanization and Judicial Culture in Contemporary Democracies* [Abstracts] (11–12 October). Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, 2013.

<sup>47</sup> A jogfilozófiai alapokra lásd VARGA Csaba: Célok és eszközök a jogban. In Andrásy György & Visegrády Antal (szerk.): *Közjogi intézmények a XXI. században. Jog és jogászok a XXI. század küszöbén.* Nemzetközi konferencia, Pécs, 2003. október 16. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2004. 145–156. [Első változatában: VARGA Csaba: Buts et moyens en droit. In Giovanni Paolo II. *Le vie della giustizia: Itinerari per il terzo millennio.* (Bardi Editore & Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2003. 71–75.

Ennek, az itt vázolt jogállami érzékenységek kitűnő summázata a Kúria elnökének elméleti éli megállapítása: „a jogállam fogalmába sűrítetten meg kell jelenniük azoknak az értékeknek is, amelyek a jogrendszer, a jogilag szervezett társadalom létjogosultságát alátámasztják: a közösség és az egyes ember méltósága, szabadsága, békéje. Az említett értékek iránti elkötelezettség pedig nem lehet teljes akkor, ha a jogállam egyéb fogalmi elemeinek – így különösen a jogbiztonságnak – feltétlen elsőbbséget biztosítanak. Nem arról van szó tehát, hogy a jogbiztonság vagy a közhatalom jogtól kötöttsége ne lennének értékek, hanem arról, hogy az értékeket rangsorolni kell, mert azok egymással is ütközhetnek. Amennyiben pedig a jog »tisztaságát«, ellentmondásmentességét védő instrumentális érték ütközik a jog létalapját képező, fundamentális értékkel, akkor az utóbbit illeti meg az elsőbbség.” DARÁK Péter: *Társadalmi problémák – jogi megoldások.* In Csehi Zoltán, Koltay András, Landi Balázs & Pogácsás Anett (szerk.): *(L)ex cathedra et praxis.* Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából. Pázmány Press, Budapest, 2014. 591.

lizmusban rejlő potenciált jelentett. De újabb elemzések feltárták ugyanezen jelszavaknak nemzetközi nyomásgyakorlásra történő széles körű felhasználását éppen az Európai Unió és intézményi hátlózata bennünket is egyoldalúan, jogilag fedezetlen kritizálással befolyásolni kívánó napi gyakorlatában, ami, úgy tetszik, egy új, önkényét ideokratikus lepelbe burkoló imperializmus kezdete.<sup>48</sup>

- Ebben pedig – mindenekelőtt a nyugat-európai-atlanti térségben – felrémlik a bíróuralom, egy *judgeocracy*<sup>49</sup> negatív – de valós – utópiája, hiszen „mára a bírói hatalom minden fölé nőtt, és jogalakítása, következésképpen hatalomgyakorlása sem nem kiszámítható, sem nem korlátozható, sem nem ellenőrizhető.”<sup>50</sup> Márpedig a gyakorlati jogalakításnak bírói megítélésre bízása – a *law in action*-nek a *law in books*-hoz mért változ(tat)ása – nemcsak pozitív (többletet adó), de negatív (meglévőt elvonó) is lehet. Ez már önmagában felveti annak gyanúját (tényét és bármikori lehetőségét), amit – ellentechnikaként a *référé législatif* intézményében megtestesítetten, a francia forradalom során bevezetetten, okulva példákból Jusztiánusztól Nagy Péterén át Nagy Frigyesig<sup>51</sup> – *sabotage judiciaire* néven ismerünk. Az sem kizárt, hogy magyar bíróság/ügyészség (például a vádemelési monopólium ellenőrizetlensége folytán) kivegye ebből részét (akár azzal, hogy nemzetközi jogilag büntetni rendelt cselekmények esetén jogalkalmazási kötelezettségének megtagadásával a *law in books*

<sup>48</sup> Megjegyzendő, ez az európai jogban egyre burjánzóbb softosodás jelenségeként indult, ami túlhatalmi arrogancia lepleként korábban nem szolgált. VARGA Csaba: *Jogrendszerek, jogi gondolkodásmódok az európai egységesülés perspektívájában*. Szent István Társulat, Budapest, 2009. 282.; VARGA Csaba: Az uniós tagság következményei a magyar jogrendszerre és a közigazgatásra. <http://www.scribd.com/doc/85037925/varga-csaba-jogrendszerek-europai-egysegesulesben-2009>. 140–141.

<sup>49</sup> Például TATE, C. Neal & VALLINDER, Torbjörn (eds.): *The Global Expansion of Judicial Power*. New York University Press, New York, 1995.; OLSON, Walter K.: *The Rule of Lawyers. How the New Litigation Elit Threatens America's Rule of Law*. St. Martin's Press, New York, 2003. 358.; GOLDSTEIN, Leslie Friedman: From Democracy to Juristocracy? *Law & Society Review*, 2004:3. 611–629.; STONE SWEET, Alec: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2010.; RÜTHERS, Bernd: *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat. Verfassung und Methoden. Ein Essay*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2014.

<sup>50</sup> VARGA Zs.: i. m. 26.

<sup>51</sup> HUFTEAU, Yves-Louis: *Le référé législatif et le pouvoir du juge dans la silence de la loi*. Presses Universitaires de France, Paris, 1965. 159.; illetőleg VARGA Csaba: A törvényhozó közbenső döntése és a házagproblematika megoldása a francia jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 1971:5. 42–45.

egyik ágát – indokolás nélkül, de nemzetközi jogsértéssel – kiveszi a *law in action* köréből<sup>52</sup>). Nem beszélve arról, hogy mint minden egyoldalúság, ez is egyensúlyi állapotot felborítva új homogenizációt erőszakol ki. Ahogyan az emberjogiság triumfálása is kormányzati törekvések torzulását hozta magával, mert a bírói megítélés mércéje mindent önmagára redukált,<sup>53</sup> általában a kormányzati cselekvés bírósági kontrollja úgyszintén reduktív, hiszen éppen érdemét sikasztja el a merő legalitás (önmagában társadalmilag irreleváns) kedvéért.<sup>54</sup>

(Megjegyzendő egyébként, hogy egy egészséges társadalom nem sópáncodni szokott, hanem lépni – megfelelően. Kanadában amikor a jogok és szabadságok 1982-ben elfogadott chartájával jogmegítélési hatáskört kapott a legfőbb bírói fórum s ennek megélésével – mintha csak kitöltetlen csekk lenne – eufórikus triumfálásba kezdett, a sajtó és közvéleménye lépett: „Ellenőrizetlen bírák fenyegetik a jogállamiságot!”<sup>55</sup> – és szárazon közölte: amennyiben a bíróság megvalósítja egy politikai döntéshozó mimikrijét, kiválasztása/ellenőrzése/beszámoltatása is ennek mintájára fog változni!<sup>56</sup>)

\*

Régi idők jogművelő kiválóságát „jogászi bölcsesség”: *judicium*, az átlátás és egyensúlyozás művészete jellemezte – elvont racionalizáció, határok kutatása, joghézagokat kereső ügyeskedés helyett. Ugyanúgy, ahogyan a mindenkori *societas* is csak *integratio* termékeként fogható fel, aminek előfeltétele valamiféle *equilibrium* – embercsoportok, szükségletek, érdekek,

<sup>52</sup> Vö. VARGA Réka: Biszku és a nemzetközi jog. *Népszabadság*, 2015. július 2. <http://nol.hu/velemenyn/biszku-es-a-nemzetkozi-jog-1549131>.

<sup>53</sup> VARGA Csaba: Az emberi jogok problematikája. *Társadalomkutatás*, 2013:2. 1–15.

<sup>54</sup> HARLOW, Carol: European Governance and Accountability. In Bamforth, Nicholas & Leyland, Peter (eds.): *Public Law in a Multi-layered Constitution*. Hart Publishing, Oxford, 2003. 79–102. Szép analógia, ahogyan Wesley Clark négycsillagos tábornok, NATO-főparancsnok emlékezik a Pentagon egyik főtisztjének megnyilatkozására: „nem tudjuk éppen, hogy mit tegyünk (...), de van jó hadseregünk és kormányokat is meg tudunk dönteni... Gondolom, ha egy kalapács az egyedüli szerszámod, minden probléma úgy fog majd szükségképpen kinézni, mint egy szög.” [http://www.democracynow.org/2007/3/2/gen\\_wesley\\_clark\\_weighs\\_presidential\\_bid](http://www.democracynow.org/2007/3/2/gen_wesley_clark_weighs_presidential_bid); <http://genius.com/General-wesley-clark-seven-countries-in-five-years-annotated>

<sup>55</sup> LEISHMAN, Rory: Out-of-control Judges Threat to Rule of Law. *London Free Press*, May 12, 2000.

<sup>56</sup> Lásd VARGA Csaba: Az angol–amerikai és a kontinentális-francia jogi hagyományok találkozásának peremvidékén: Kanadai fejlemények és tapasztalatok. *Jogtudományi Közlöny*, 2002:7–8. 309–322.

eszmények között. Bármiféle újítás ugyan óhatatlanul felboríthatja az éppen kialakult rendet, de az organikus változások problémátlanul tudnak átvezetni új egyensúlyok kialakulásához.

Nincs okunk kételkedni abban, hogy az induló magyar alkotmánybíráskodás korszerűnek, optimális civilizációs summázatnak hitte magát, miközben kritikusai éppen másban s másutt látták egy élhető jogrendszer építésének a mintáját és esélyeit. Nos, a jelen nyár végén Washingtonban volt esedékes a jogfilozófusok világkongresszusa, melyen bemutatták korunk nagy kollektív vállalkozását, a kontinentális elméleti jogi gondolkodás XX. századi alakulásának hatalmas tablóját.<sup>57</sup> Két kötet kétezer oldalból pedig az világlik ki, mennyire a maga képére formálja a múltat bármely jelenkor, s akkor regnáló alkotmánybíráink mennyire alapoztak arra, amit átlátási képesség híján a nap *mainstream*-ének gondoltak. Miközben e tablóból éppen az derül ki, hogy e kisiklással szemben a jogi gondolkodás mindenkori alaphangja mégsem ez, hanem az értékkeresés és értékalapozás biztosítása volt; a jogpozitivizmusok pedig vagy tudományfilozófiák alkalmazásaiként jöttek létre, vagy axiologizálások üdvtani metafizikákba bukására következő reakció termékeként fogalmazódtak meg – azaz kényszerpályák átmeneti kényszerszüleményei voltak jobbára csupán.

<sup>57</sup> PATTARO, Enrico & ROVERSI, Corrado (eds.): *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. Volume 12: Legal Philosophy in the Twentieth Century: The Civil Law World*. Springer, Dordrecht, 2015. Ebben magyar közreműködés: VARGA Csaba: 20th-century Legal Philosophy in Hungary. Vol. 1. 635–651.; és PAKSY Máté & VARGA Csaba: 20th-century Natural Law Theory in Hungary. Vol. 2. 155–161.

*Felhasznált irodalom*

- BUCKLEY, F. H.: The Rule of Law in America. In Buckley, F. H. (ed.): *The American Illness. Essays on the Rule of Law.* : Yale University Press, New Haven & London, 2013.
- BUCKLEY, F. H. (ed.): *The American Illness. Essays on the Rule of Law.*: Yale University Press, New Haven & London, 2013.
- DARÁK Péter: Társadalmi problémák – jogi megoldások. In Csehi Zoltán, Koltay András, Landi Balázs & Pogácsás Anett (szerk.): *(L)ex cathedra et praxis.* Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából. Pázmány Press, Budapest, 2014.
- DICEY, Albert Venn: *Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution.* Macmillan, London, 1885.
- DICEY, Albert Venn: *Lectures on the Relation between Law & Public Opinion in England during the Nineteenth Century.* Macmillan and Co., London, 1905.
- DWORKIN, Ronald: *Keynote Speech to The Rule of Law as a Practical Concept* [Venice Commission Conference (2012).  
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL%282013%29016-e>.
- EKINS, Richard: Rights, Interpretation and the Rule of Law. In Ekins, Richard (ed.): *Modern Challenges to the Rule of Law.* LexisNexis NY, Wellington, 2011.
- FALLON, Richard H. Jr.: „The Rule of Law” as a Concept in Constitutional Discourse. *Columbia Law Review*, 1997:1.
- FINNIS, John: *Natural Law and Natural Rights.* Clarendon Press, Oxford, 1980.
- FLETCHER, George P.: Searching for the Rule of Law in the Wake of Communism. *Brigham Young University Law Review*, 1992.
- FRANCK, Thomas M.: The New Development: Can American Law and Legal Institutions Help Developing Countries? *Wisconsin Law Review*, 1972:3.
- FUKUYAMA, Francis: *A Nagy Szétbomlás. Az emberi természet és a társadalmi rend újrászervezése.* Európa Kiadó, Budapest, 2000.

- GALLIE, W[alter] B[ryce]: Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*. New Series, 56 (1955–1956).
- GOLDSTEIN, Leslie Friedman: From Democracy to Juristocracy? *Law & Society Review*, 2004:3.
- HARLOW, Carol: European Governance and Accountability. In Bamforth, Nicholas & Leyland, Peter (eds.): *Public Law in a Multi-layered Constitution*. Hart Publishing, Oxford, 2003.
- HAYEK, Friedrich A.: *The Constitution of Liberty*. University of Chicago Press, Chicago, 1960.
- HELLAND, Eric & KICK, Jonathan: Regulation and Litigation: Complements or Substitutes? In Buckley, F. H. (ed.): *The American Illness. Essays on the Rule of Law*. Yale University Press, New Haven & London, 2013.
- HIRSCHL, Ran: *Constitutional Theocracy*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2011.
- HIRSCHL, Ran: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. & London, 2004.
- HORKAY HÖRCHER Ferenc: Az értékhiányos rendszerváltás. *Fundamentum*, 2003:1.
- HÖRCHER Ferenc: A bölcsészettudományok hasznáról a mai Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 2015:2.
- HOWARD, Philip K.: *The Death of Common Sense. How Law is Suffocating America*. Random House, New York, 1994.
- HOWARD, Philip K.: *The Collapse of the Common Good. How America's Lawsuit Culture Undermines our Freedom*. Ballantine Books, New York, 2002.
- HOWARD, Philip K.: Vaclav Havel's Critique of the West. *The Atlantic*, Dec 20 2011.
- HOWARD, Philip K.: *The Rule of Nobody. Saving America from Dead Law and Broken Government*. W. W. Norton & Company, New York, 2014.
- HUFTEAU, Yves-Louis: *Le référé législatif et le pouvoir du juge dans la silence de la loi*. Presses Universitaires de France, Paris, 1965.
- KOCHENOV, Dimitry: EU Law without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It? *Yearbook of European Law*, 2015.

- LEISHMAN, Rory: *Out-of-control Judges Threat to Rule of Law*. London Free Press, May 12, 2000.
- MARMOR, Andrei: *The Rule of Law and its Limits*. *Law and Philosophy*, 2004:23. 1–43. [Újranyomva: MARMOR, Andrei: *Law in the Age of Pluralism*. Oxford University Press, Oxford, 2007. 20. OLSON, Walter: *Schools for Misrule. Legal Academia and an Overlawyered America*. Encounter Books, New York, 2011.
- OLSON, Walter K.: *The Rule of Lawyers. How the New Litigation Elit Threatens America's Rule of Law*. St. Martin's Press, New York, 2003.
- PAKSY Máté & VARGA Csaba: 20th-century Natural Law Theory in Hungary. In Pattaro, Enrico & Roversi, Corrado (eds.): *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. Volume 12: Legal Philosophy in the Twentieth Century: The Civil Law World*. Springer, Dordrecht, 2015.
- POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Századvég, Budapest, 2003.
- POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Kairosz, Budapest, 2014.
- REID, John Philip: *The Rule of Law. The Jurisprudence of Liberty in Seventeenth and Eighteenth Centuries*. Northern Illionis University Press, De Kalb, 2004.
- REINSCH, Richard: *America Rule of Law's Sickness*. <http://www.libertylawsite.org/2013/07/24/americas-rule-of-law-sickness/>.
- RÜTHERS, Bernd: *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat. Verfassung und Methoden: Ein Essay*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2014.
- SAMPFORD, Charles: *Retrospectivity and the Rule of Law*. Oxford University Press, Oxford, 2006.
- SENDERSKI, Marcin: *That is how we did it in Poland A Tale on the Entrepreneurship*. [http://www.eustory.eu/tl\\_files/eustory/img/pool/bilder\\_fuer\\_young\\_europeans/pdf/1989\\_PL\\_Marcin\\_Senderski.pdf](http://www.eustory.eu/tl_files/eustory/img/pool/bilder_fuer_young_europeans/pdf/1989_PL_Marcin_Senderski.pdf).
- SHKLAR, Judith: *Political Theory and the Rule of Law*. In Hutchinson, Allan C. & Monahan, Patrick (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology*. Carswell, Toronto, 1987.
- SILKENAT, James R., HICKEY Jr., James E. & BARENBOIM, Peter D. (eds.): *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. Springer, Heidelberg, etc., 2004.

- STONE SWEET, Alec: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2010.
- TATE, C. Neal & VALLINDER, Torbjörn (eds.): *The Global Expansion of Judicial Power*. New York University Press, New York, 1995.
- TECHET Péter: Jogi uchrónia vagy jogállami valóság? Kritikai gondolatok. *Közjogi Szemle*, 2008:4.
- TECHET Péter: A jog funkcionális értelmezése. *Valóság*, 2007:5. 63–76.;  
TECHET Péter: Logika-e a jog? *Jogtudományi Közlöny*, 2010:7–8.
- TOCQUEVILLE, Alexis de: *A demokrácia Amerikában*. Gondolat, Budapest, 1983.
- TONIATTI, Roberto: Constitutional Democracy, Checks and Balances of Separated Institutions of Government, and Non-Majoritarian Safeguards: The Role of Constitutional Adjudication. In Guțan, Manuel & Parau Cristina (eds.): *Europeanization and Judicial Culture in Contemporary Democracies* [Abstracts] (11–12 October). Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, 2013.
- TRNAVEJ, Gene: The Interaction of Customary Law with the Modern Rule of Law in Albania and Kosova. In Sellers, Mortimer & Tomaszewski, Tadeusz (eds.): *The Rule of Law in Comparative Perspective*. Springer Science+Business Media B.V., Dordrecht, etc., 2010.
- VAIŠVILA, Alfonsas: *Teisines valstybes koncepcija lietuvoje*. Litimo, Vilnius, 2000.
- VARGA Csaba: Az emberi jogok új nemzetközi folyóirata [*Les droits de l’homme Revue de Droit international et comparé / Human Rights Journal of International and Comparative Law*, éd/ed. René Cassin, I– (1968–)]; *Jogi Tudósító* (1969), kettős mintaszám.
- VARGA Csaba: A törvényhozó közbenső döntése és a hézagproblematika megoldása a francia jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 1971:5.
- VARGA Csaba: Kelsen jogalkalmazástana (fejlődés, többértelműségek, megoldatlanságok). *Állam- és Jogtudomány*, 1986:4.
- VARGA Csaba: A bécsi iskola. In Varga Csaba (szerk.): *Jogbölcelet XIX–XX. század. Előadások*. Szent István Társulat, Budapest, 1999.
- VARGA Csaba: *Jogállami átmenetünk. Paradoxonok, dilemmák, feloldatlan kérdések*. AKAPrint, Budapest, 1998.



- VARGA Csaba: *Kiáltás gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben* AKAPrint, Budapest, 1998.
- VARGA Csaba: Az angol–amerikai és a kontinentális-francia jogi hagyományok találkozásának peremvidékén: Kanadai fejlemények és tapasztalatok. *Jogtudományi Közlöny*, 2002:7–8.
- VARGA Csaba: Joguralom? Jogmánia? Ésszerűség és anarchia határmezsgyéjén Amerikában *Valóság*, 2002:9.
- VARGA Csaba: Buts et moyens en droit. In *Giovanni Paolo II. Le vie della giustizia: Itinerari per il terzo millennio*. (Bardi Editore & Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2003.
- VARGA Csaba: Célok és eszközök a jogban. In Andrassy György & Visegrády Antal (szerk.): *Közjogi intézmények a XXI. században. Jog és jogászok a XXI. század küszöbén*. Nemzetközi konferencia, Pécs, 2003. október 16. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2004.
- VARGA Csaba: Jogállami vívódás mintakényszerek Szküllája és csalódások Kharüdisze közt (Litvánia példáján). *Valóság*, 2004:1.
- VARGA Csaba: *A jogi gondolkodás paradigmái*. Átdolg. és bőv. 2. kiad. Szent István Társulat, Budapest, 2004.
- VARGA Csaba (szerk.): *Igazságtétel jogállamban. Német és cseh dokumentumok*. Osiris, Budapest, 1995. [Újrany. Szent István Társulat, Budapest, 2006.]
- VARGA Csaba: Jogi mintaadás egy globalizálódó korban. *Társadalomkutatás*, 2006:1.
- VARGA Csaba: Jog, jogértés, jogalkalmazás (35 tételben). *Magyar Jog*, 2007:11.
- VARGA Csaba: *Jogállami? átmenetünk?* Kráter, Pomáz, 2007.
- VARGA Csaba: Jogi kultúránk – európai és globális távlatban. In Paksy Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia. Tanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*. Szent István Társulat, Budapest, 2008.
- VARGA Csaba: *Jogrendszerek, jogi gondolkodásmódok az európai egységesülés perspektívájában*. Szent István Társulat, Budapest, 2009.
- VARGA Csaba: Az uniós tagság következményei a magyar jogrendszerre és a közigazgatásra. <http://www.scribd.com/doc/85037925/varga-csaba-jogrendszerek-europai-egysegulesben-2009>.

VARGA Csaba: *Válaszúton – húsz év múltán. Viták jogunk alapjairól és céljairól.* Kráter, Pomáz, 2011.

VARGA Csaba: Az emberi jogok problematikája. *Társadalomkutatás*, 2013:2.

VARGA Csaba: A rendszerváltozás sorsfordító évei (Antall József miniszterelnök – egy valahai jogfilozófus munkatárs szemével). *Hitel*, 2014:4.

VARGA Csaba: 20th-century Legal Philosophy in Hungary. In Pattaro, Enrico & Roversi, Corrado (eds.): *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. Volume 12: Legal Philosophy in the Twentieth Century: The Civil Law World.* Springer, Dordrecht, 2015.

VARGA Réka: Biszku és a nemzetközi jog. *Népszabadság*, 2015. július 2. <http://nol.hu/velemeney/biszu-es-a-nemzetkozi-jog-1549131>.

VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája.* Századvég, Budapest, 2015.

WALDRON, Jeremy: Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (In Florida)? *Law and Philosophy*, 2002:2.

WINTERHOFF, Christian: Az alkotmányozás, mint politikai tényfolyamat. [http://epa.oszk.hu/02400/02445/00012/pdf/EPA02445\\_ias\\_2009\\_1\\_199-238.pdf](http://epa.oszk.hu/02400/02445/00012/pdf/EPA02445_ias_2009_1_199-238.pdf).

# DRINÓCZI TÍMEA

---

## *A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság*

### BEVEZETÉS

Az Alkotmánybíróság a gazdaságpolitikai kérdésekben megnyilvánuló mozgásterét hagyományosan szűken értelmezi, és e lehetőségeit az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény elfogadásával (és korábban az Alkotmány módosításával) még szűkebbre szabta. Az Alkotmánybíróság a gazdaságpolitikát érintő döntésekben évek óta alkalmazott tesztje az Alaptörvény hatályba lépésével sem változott. Ami azonban változott, az az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési gyakorlata: a testület az alapjogok korlátozási tesztjét „felhívítja”, illetve a jogalkotási (jogállami) elvek betartását nem kényszeríti ki. E kettő együtthatása révén a hazai alkotmánybíráskodás jelentősége csökken, a „parlamentari törvénybarátság” nő, az alapjogok és alkotmányi elvek jelentősége csökken, az alapjogok lényegi korlátozása alkotmányosnak minősül. Végeredményben tehát az alkotmány nem tudja betölteni a funkcióját, ténylegesen nem korlátozza az államhatalmat, és nem biztosítja az alapvető jogokat. Ez az „unortodox”<sup>1</sup> megközelítés annak ellenére nyer teret, hogy az alkotmányjog mellett mind a közgazdaságtudomány, mind a jogalkotástan fel tud sorakoztatni olyan érveket, együtthatásokat, amelyeknek éppen az ellenkező irányba kellene hatniuk.

A tanulmányban azt mutatom be, hogy melyek azok az újabb fejlemények, amelyeket az Alkotmánybíróság, úgy tűnik, nem vesz figyelembe, és rámutatok arra, hogy hogyan lehetne olyan alkotmánybíráskodást folytatni, ami látszólag az európai trendekbe illeszkedik, de leginkább: jobban megfelelhet az Alaptörvény előírásainak.

Mindehhez először az állam szerepére irányuló újabb álláspontokat ismertetem, amelyek – összefüggésben a jogalkotással – arra mutatnak rá,

---

<sup>1</sup> A jogalkotás tekintetében lásd DEÁK Dániel: Unorthodoxy in legislation: the Hungarian experience., [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1601/1/SE\\_2014n2\\_Deak.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1601/1/SE_2014n2_Deak.pdf).

hogy milyen viszonyok között és feltételekkel történik a XXI. századi (gazdaságot is érintő) jogalkotás. Ezt követően három példán keresztül (egyháztörvények, takarékszövetkezeti integráció, dohánytermék kiskereskedelem) azt mutatom be, hogy az Alkotmánybíróság hogyan állt hozzá 2014-ben a gazdaságpolitikai döntésekhez, az érintett alapjogok korlátozásához, illetve az állami jogalkotáshoz, továbbá ezek megítéléséhez milyen érvelést használt vagy éppen használhatott volna.

## 1. AZ ÁLLAM SZEREPE, A JOGALKOTÓ ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS FELADATA

### 1.1. Az állam szerepe

Az állam szerepe<sup>2</sup> – figyelemmel arra, hogy az érett kapitalizmus korából átléptünk a tudásalapú gazdaság és társadalom korszakába<sup>3</sup> – a XXI. századra, illetve e század elején alapvető változáson ment/megy keresztül.<sup>4</sup> Ez a változás azonban nem azt jelenti, hogy az állam szerepe csökkenne, hanem inkább ennek növekedésével,<sup>5</sup> illetve a funkciói megváltozásával

<sup>2</sup> Ezt lásd még DRINÓCZI Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 2012:10.

<sup>3</sup> *A globális környezet középtávú gazdasági előrejelzése. A világpolitikai és világ gazdasági erőterek változása 2015–2020-ig.* Vitaanyag. Világ gazdasági Kutatóintézet, Center for EU Enlargement Studies, 2007. január 8.

<sup>4</sup> Világ gazdasági Kutatóintézet: A globális környezet középtávú gazdasági előrejelzése. S. Simai Mihály szerint a hagyományos állam fogalmát több tényező is megkérdőjelezi: a nemzetközi viszonyok alakulása (globalizáció és a szétesés); a fragmentálódás és a kölcsönös függőségi viszonyok; illetve a civil társadalom és a politikai és gazdaság mikroszintje. SIMAI Mihály: A „láthatatlan kéz”, az állam és a globalizáció. *Köz-gazdaság*, 2006:1. 50.

<sup>5</sup> Ennek okai: a gyorsan változó világ gazdasági követelményekhez való strukturális és intézményi alkalmazkodás; a nemzeti versenyképesség megőrzése és javítása, a globalizáció és a regionalizálódás kihívásaira adott megfelelő válasz igénye; a transznacionális társaságok tevékenységéből származó potenciális előnyök realizálása; illetve a hátrányok és veszélyek elkerülésének szükségessége. SZENTES Tamás: Az állam szerepe a felgyorsult globalizáció korában. *Köz-gazdaság*, 2006:1. 17.

jár ez az időszak.<sup>6</sup> A globális versenyben való helytállás<sup>7</sup> – a klasszikus állami feladatok<sup>8</sup> megmaradása mellett – új állami feladatot is eredményez, amely piactökéletesítő funkcióként jelentkezik. Ez magában foglalja az információs asszimetriák oldását, az állam erősödő koordinációs és ellenőrző funkcióját, illetve a versenypolitika és versenyszabályozás jelentősebb szerepét.<sup>9</sup>

Az államot tehát a gazdaságpolitika alakításában nem érdemes gátolni, mivel az aktív gazdasági igazgatás elengedhetetlen: egyrészt szükséges a koordinálás és a szabályozás, másrészt az államnak felelősséget kell vállalnia a közjóért, vagyis e tekintetben a relatív jólétért. Az állami beavatkozás addig engedhető meg, addig alkotmányos, ameddig e cél, illetve a gazdasági szabadságjogok kibontakozása szolgálatában – vagy legalábbis azok nem szükségtelen/aránytalan korlátozásában – áll. A gazdaságpolitikának megvan a szabadsága – és ennek az állam feladatává is kell válnia – amely alapján kialakítja a gazdaság rendjét, és olyan feltételrendszert alkot, amely stabil rendszert hoz létre. A törvényhozónak meg kell adni azt a szabadságot, hogy az erők szabad játékát irányító intézkedésekkel korrigálja annak érdekében,

<sup>6</sup> SIMAI: i. m. 61.; KÁDÁR Béla: Állam és államigazgatás a globalizáció feltételrendszerében, *Társadalom és Gazdaság* 2009:1. 33. Ehhez kapcsolódhat az állami szuverenitás fogalmának az eddigittől eltérő értelmezései. Erről lásd DRINÓCZI Tímea: A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra. *MTA Law Working Papers*, 2014:27. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_27\\_Drinoczi.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_27_Drinoczi.pdf).

<sup>7</sup> E helytállás Simai szerint az egyik az államok jellegzetes XXI. századi feladatköréből. A többi: a társadalom működésének, rendjének, biztonságának biztosítása, a játékszabályok megállapítása; a jövedelmek megosztásának, elosztásnak, a közös kockázatvállalásnak (szociális viszonyok, katasztrófaelhárítás) a befolyásolása; gazdaság stabilizálása vagy a gazdasági fejlődés előmozdítása. SIMAI: i. m. 53–54.

<sup>8</sup> Pl. jogrendszer, védelem, szociális, kulturális, környezetvédelmi feladatok, jövedelmek elosztása. Lásd pl. SZENTES: i. m. 31.

<sup>9</sup> Előtérbe kerül a fenntartható fejlődés (Állam Számvevőszék Kutató Intézete: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. 22. o.) követelményének való megfelelés is. „A fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen szükségleteinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől.” Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. Állam Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest. 21–22. Fontos marad az állam korrigáló szerepe, amely kiegészül a világgazdasági környezetben való helytállással, illetve azzal a feladattal, hogy a gazdasági fejlődést összhangba kell hozni a társadalmi felemelkedéssel (felzárkóztatás, esélyteremtés, társadalmi kohézió, szolidaritás fenntartása), valamint a tudományos munka és az innováció feltételeinek megteremtésével, a technológiai színvonal emelésével, a közlekedési, információs stb. hálózatok építésével. Vö. SIMAI: i. m. 61.; JUHÁSZ Lilla Mária: Az állam szerepe a XXI. században. *Pro Publico Bono Online*, <http://propublicobono.hu/pdf/Juh%C3%A1sz%20Lilla%202.pdf>. 2011. 11.

hogy elérje az általa kívánatos gazdasági és szociális rendet, amely esetben politikai döntésről van szó. A törvényhozó alakítási szabadsága azonban a gyakorlatban egyáltalán nem kötöttségektől mentesen létezik, mivel azt az alkotmány szabályainak figyelembevételével lehet csak alakítani és értelmezni. A gazdasági élet stabilitása önmagában természetesen nem fogható fel alkotmányos értéként. Ha viszont a kormányzati gazdaságpolitika a gazdasági jogalkotás révén teljesen szabadon – adott esetben az alkotmányi rendelkezés(ek) figyelembevétele nélkül – belátása szerint alakítja a gazdasági élet feltételrendszerét, ez komoly – gazdasági<sup>10</sup> és alkotmányi<sup>11</sup> – instabilitáshoz vezet. Mivel tehát az alkotmányjog politikai karakterrel is rendelkezik,<sup>12</sup> kérdésként merül fel, hogy minden esetben jogos-e az (alkotmány) jog és (gazdaság)politika közti különbségre hivatkozni akkor, amikor a gazdaságpolitikai döntés alkotmányi rendelkezéseket (jogállam, jogbiztonság, alapjogok stb.) is érinthet. Többek között az erre adott válasz is meghatározza az Alkotmánybíróságnak a gazdaságpolitikai jellegű döntések alkotmányossági felülvizsgálatához való hozzáállását.

A minőségi/intelligens szabályozás követelményeinek megfelelő jogi normák alkotásával kapcsolatban a globális pénzügyi válság egyik tanulságára érdemes utalni: a pénzügyi piac kudarca nem piaci kudarc volt, hanem a sikertelen kormányzás látványos példája.<sup>13</sup> A hatékony és globálisan koordinált pénzügyi piaci szabályozás ugyanis elengedhetetlen; hiba lenne visszatérni az évtizedekkel ezelőtti túlszabályozott pénzügyi piacok modelljéhez.<sup>14</sup> Tehát nem „kevesebb piac, több állam” kell, hanem „kevesebb kormányzati költekezésre és jobban szabályozott piacokra” van szükség.<sup>15</sup> Mivel azonban a piac nem képes az önkorrekcióra, állami ellenőrzés-

<sup>10</sup> Pl. a jogbiztonság hiánya esetében a beruházások elmaradhatnak.

<sup>11</sup> Az alkotmány normativitása gyengül, kétségessé válik a jog érvényesíthetősége.

<sup>12</sup> Vö. PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009.

<sup>13</sup> TANZI, Vito: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Paper presented at the plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public finance, Cape Town (South Africa), August 13, 2009. [http://www.iipf.org/speeches/Tanzi\\_2009.pdf](http://www.iipf.org/speeches/Tanzi_2009.pdf) 34.

<sup>14</sup> Ugyanott, 34. Simai a globális szabályozó rendszer kialakítása mellett a globális munkanélküliségi válság kezelését is szükségesnek tartja. SIMAI Mihály: A jelenlegi világválság háttere, jellemzői és következményei, valamint a válság utáni időszakba való átmenet. *Délkelet Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, 2010: 3. 9.

<sup>15</sup> TANZI, Vito: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Ppt presentation at the ECB Public Finance Workshop, Frankfurt, 29 January, 2010. [http://www.ecb.int/events/pdf/conferences/fip/Vito\\_Tanzi.pdf?7b0ead44359fb12e66ac5ff040b6517](http://www.ecb.int/events/pdf/conferences/fip/Vito_Tanzi.pdf?7b0ead44359fb12e66ac5ff040b6517).

re és intelligens (azaz pl. felesleges terhet nem kirovó), illetve adekvát, hatékony és hatásos szabályozásra, a minőségi jogalkotás koncepcióját szem előtt tartó jogalkotásra van szükség.<sup>16</sup> Az ilyen módon jobban és intelligensebben szabályozott piacok pedig lehetővé tehetik az állam olyan gazdasági szerepét, amely kevesebb közköltekezést és kevesebb adóztatást igényel, illetve valódi változást és fenntarthatóságot eredményezhet.<sup>17</sup> Egyet lehet érteni Joseph E. Stiglitz megállapításával is,<sup>18</sup> aki szerint szükség van a fogyasztók védelmére, a (jog)biztonságot előtérbe helyező reformokra, átfogó és kikényszeríthető, illetve kikényszerített szabályozásra.<sup>19</sup>

### 1.2. A jogalkotó kööttségei

A jogalkotó államnak tehát – a gazdaság területén is – vannak kööttségei: az alkotmány, az alapjogok betartása, a minőségi jogalkotás követelményeinek megfelelő jogalkotási tevékenység. A jogalkotónak a gazdaságpolitika alakítása során alkotmányi elvek és értékek között (versenyszabadság, alapjog érdekében történő beavatkozás) kell a megfelelő egyensúlyt megtalálnia. A jogalkotó tehát ebben az értelemben értékkötött: köti az az alkotmányi értékrend, ami keretet ad a társadalmi együttélésnek. A jogállamiság gazdaságra vonatkozó elvének fel kell ismernie a közgazdaságtan tapasztalatait, és arra kell törekednie, hogy a személyes és a gazdasági szabadság megvalósulhasson. A jogállamiságból közvetlenül levezethető elvek közül a téma vonatkozásában az alábbiaknak van jelentősége: a jogalkalmazás (közigazgatás és bírászkodás) törvényességének alapelve, amely biztosítja a gazdasági alapjogok megfelelő gyakorlását; az egyenlőség általános elve garantálja a mindenki számára azonos elbánást, elbírálást és le-

<sup>16</sup> A minőségi jogalkotásról lásd DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010.

<sup>17</sup> Tanzi hozzászeli, hogy ha az ilyen stratégia politikailag nem vállalható, akkor az államoknak a pénzügyi hurrikánok valódi következményeivel kell szembenéznük. TANZI: *The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis*.

<sup>18</sup> Stiglitz 19 pontban sorolta fel az Initiative for Policy Dialogue és a személyes véleményét arról, hogy hogyan lehetne a globális pénzügyi válságra reagálni. STIGLITZ, Joseph E.: *Towards a New Global Economic Compact. Principles for Addressing the Current Global Financial Crisis and Beyond*, [http://www.un-ngls.org/docs/ga/cfr/principles\\_current\\_global\\_fcrcris.pdf](http://www.un-ngls.org/docs/ga/cfr/principles_current_global_fcrcris.pdf).

<sup>19</sup> Hasonló szabályozási kultúrát sürget Sárközy is. SÁRKÖZY Tamás: *Az újraértékelendő államszervezetünkről*, *Mozgó Világ Online* 2010 május, <http://mozgovilag.com/?p=3415>. 7. Sárközy Tamás szerint továbbá az állam piacsabályozó és piacfelügyeleti szerepére, válság esetén pedig az állam válságfeloldó szerepére van szükség. Ugyanott, 1.

hetőségeket; a jogbiztonság elve jelenik meg a bizonyosság és egyértelműség alapelveiben, illetve a visszaható hatály tilalmában is. Azt is figyelembe kell venni, hogy vállalható gazdaságpolitikai célról van-e szó. A törvényhozó szabadságának tehát el kell érnie az elvárhatóság szintjét, a törvénynek pedig a tervezett cél (a relatív jólét) elérésére alkalmasnak kell lennie, továbbá szükségtelenül és aránytalanul nem korlátozhat alapjogot. Ez az elv nemcsak az egyént, hanem magát a versenyt is védi. A törvényhozónak továbbá a téves prognózishoz is „joga” van, de a tévedés lehetőségét a megfelelő módszerekkel (konzultációk, előzetes hatásvizsgálatok, ideértve az adminisztratív terhekre és az alapjogokra vonatkozó hatások mérését is) csökkenteni lehet. Ez pedig összefüggésben áll a minőségi jogalkotással, amelynek a megvalósítása politikai elkötelezettséget és önkorlátozást feltételez.

### *1.3. Az Alkotmánybíróság feladata*

Az alkotmánybíráskodás feladata az állam (gazdasági) jogalkotásával összefüggésben pedig az, hogy azt alkotmányos keret között tartsa, rákényszerítve a jogalkotást arra, hogy juttassa érvényre az Alaptörvényben foglaltakat: a jogállamiság követelményétől kezdve az M) cikk<sup>20</sup> át az alapjogok védelméig bezárólag. Ez kettős, de összekapcsolódó megközelítést feltételez: az egyik az alapjogok védelme a túlzó állami beavatkozásokkal szemben, amikor az alapjogokra irányuló korlátozási teszteket kell az Alkotmánybíróságnak alkalmaznia; a másik pedig a jogalkotás alapvető követelményeinek a betartatása. A kapcsolódási pont az, hogy a jogalkotó a nem megfelelően körültekintő, nem racionális, nem tényeken alapuló, nem kellő mértékben előkészített jogalkotással is okozhat alapjogsérelmet. Az alapjogok és az állami beavatkozás értékelésekor az alkotmánybírói mérlegelésben tehát valahol meg kell jelennie annak a szempontnak, hogy a jogalkotó i) tényleg, hitelt érdemlő módon kimutatja azt, hogy az alapjogba való beavatkozás szükséges, és a cél másként nem elérhető, és/vagy ii) valóban a lehető legkevesebb sérelmet okozza az alapjogokban a választott szabályozási megoldással. Ehhez azonban az szükséges, hogy

<sup>20</sup> M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékt teremtető munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.



az Alkotmánybíróság értékelje magát a jogalkotási folyamatot. Ha a jogalkotási folyamat maga nem okoz közjogi érvénytelenséget, amelyet az Alkotmánybíróságnak az eddigiekhez képest szigorúbban kellene vizsgálnia (lásd a 3.1. pontot, 295. o.), akkor azt kellene értékelnie, hogy mennyire megalapozottan döntött a jogalkotó a szabályozási megoldásról. E vizsgálat nem menne el odáig, hogy értékelje a döntés helyességét, mivel ekkor maga hozná meg a (gazdaság)politikai döntést, pusztán annak feltárására irányulna, hogy van-e egyáltalán valami kézzelfogható indoka a politikai döntésnek akár a szükségességét, akár az arányosságát illetően. Ezt pedig az Alkotmánybíróság úgy tehetné meg, hogy egyrészt áttekinti a jogalkotási törvénynek és a társadalmi egyeztetésre vonatkozó törvénynek való megfelelést (pl. a jogalkotó a szabályozásra vonatkozó választását alátámasztotta-e hatásvizsgálattal vagy bármilyen konzultációval). Másrészt a testület vizsgálhatná, hogy a jogalkotó a rendelkezésre álló szabályozási alternatívák közül a lehető legenyhébbet választotta-e. Mivel a testület nem a politikai döntés helyességéről határozná, és az értékelés az alapjogkorlátozási teszt részét képezné, mindez nem emelné egyik törvényt sem alkotmányi szintre, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésnek<sup>21</sup> érvényesülését segítené elő.

A magyar Alkotmánybíróság azonban pillanatnyilag nagyon messze van e megközelítéstől annak ellenére, hogy a jogalkotói szabályozás ilyen vizsgálata nem új. Ennek felismerésére, sürgetésére mind a szakirodalomban, mind a jogalkotásban és a jogalkalmazásban lehet példákat találni.

## 2. RACIONÁLIS VAGY TÉNYEKEN ALAPULÓ JOGALKOTÁS – KITEKINTÉS

A jogalkotástannal foglalkozó szakirodalomban és a versenyképesség növelését előtérbe helyező EU-ban egyre inkább felmerül(t) az az igény, hogy az uniós és nemzeti jogalkotók tényekre alapozottan, racionálisan alkossanak jogot. A jogalkotók erre általában úgy reagálnak, hogy törekednek út-

<sup>21</sup> I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

mutatókat kidolgozni annak érdekében, hogy a jogalkotásuk (az előkészítési fázist is ideértve) a lehető legmegalapozottabb legyen abban a tekintetben is, hogy ne sértsen alapjogot. A jogalkalmazás pedig ehhez úgy igazodik, hogy megpróbálja kikényszeríteni ezeknek a szabályoknak az alkalmazását úgy, hogy a nem kellően megalapozott és alapjogot sértő szabályt erre hivatkozással helyezi hatályon kívül, vagy állapítja meg annak alapjogba ütköző voltát. Példaként az EJEB említhető, amely alkalmazza azt a megközelítést, ami a racionális vagy bizonyítékon alapuló jogalkotáshoz való jogot az alapjogokat kiegészítő jogként az Egyezmény alapján is elismerni látszik.<sup>22</sup>

### 2.1. Szakirodalom

A racionális vagy bizonyítékon alapuló jogalkotáshoz való jog Patricia Popelier által megállapított összetevői a joghoz való hozzáférhetőség és a jog előreláthatósága, illetve a parlamenti eljárás „megfelelősége”.<sup>23</sup> Popelier szerint a racionális cselekvés kötelezettsége elsődlegesen a jogalkotót terheli. Abban az esetben, amikor a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik – és aminek következtében az EJEB vizsgálata az eset érdemét tekintve korlátozott – az EJEB-et az eljárás ésszerűségi követelményei segítik annak eldöntésében, hogy a döntéshozatal során a jogok és az érdekek megfelelő mérlegelése megtörtént-e. Az a törvény, amely súlyosan beavatkozik az alapjogokba, demokrácia-deficitben szenved, és ilyen szempontból hibásnak minősül akkor, ha a parlament nem szervez és vesz részt nyilvános vitákban, vagy nem teszi lehetővé a közigazgatási és bírói szerveknek a konkrét esetek elbírálásakor adott arányossági vizsgálat elvégzését. Anne C. M. Meuwese szerint az arányosság vizsgálatának számos lépése (alkalmasság, szükségesség) magában foglal egyfajta hatásvizsgálatot is.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> POPELIER, Patricia: A Fundamental Right to Rational Law Making? An exploration of the European Court of Human Rights' Case Law. In *International Scientific Conference, The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space 4–5 October, 2012*. University of Latvia Press, 2012.

<sup>23</sup> POPELIER: i. m. 33.

<sup>24</sup> MEUESE, Anne C. M.: *Impact Assessment in EU lawmaking*. Kluwer Law International, 2008. 159. Lásd még KEYAERTS, David: Ex ante evaluation and judicial review by the European Court of Justice. In Tavares Almeida, Marta–Mader, Luzius (eds): *Proceedings of the 9th IAL Congress*

## 2.2. Jogalkotás

2.2.1 Az uniós jogi szabályozás harmadik felülvizsgálata 2009-ben még<sup>25</sup> a speciális hatások (kkv.-kre, alapjogokra, fogyasztókra stb.) alaposabb vizsgálatának szükségességéről szólt, a 2014-es Közlemény<sup>26</sup> pedig kifejezetten utal arra, hogy a közigazgatásnak olyan eszközöket kell biztosítani (a társadalmi partnerek és a szabályozás által érintettek aktív bevonását a teljes döntéshozatali folyamatban az előzetes hatásvizsgálattól az utólagosig), amelyekre támaszkodva tudja a jogalkotó meghozni a tényekre alapozott politikai döntését. Ami az alapjogokra vonatkozó hatást illeti, az *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*<sup>27</sup> 2011 óta segíti a Bizottságnál dolgozók munkáját abban, hogy a gyakorlatban hogyan kell mérni a jogalkotási tervezeteknek az alapjogokat érintő hatását. Ez a dokumentum az egyike azoknak, amelyek megalkotását 2010-ben a *Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union*<sup>28</sup> tűzött ki annak érdekében, hogy az Alapjogi Chartában foglalt alapjogoknak a lehető legmegfelelőbb érvényesülést tudja biztosítani. Az *Operational Guidance* az EU intelligens jogalkotási politikájának<sup>29</sup> is részét képezi, mivel abban még 2010-ben a Bizottság előre jelezte, hogy reflektál az Alapjogi Charta megváltozott jogi státusára, és meg szeretné erősíteni

*Quality of Legislation – Principles and Instruments. Lisbon, 24–25 June 2010.* Nomos Verlag, Baden-Baden, 2011.

<sup>25</sup> A Third strategic review of Better regulation in the EU. COM(2009)16.

<sup>26</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Célravezető és hatásos szabályozás program (REFIT): helyzetkép és kilátások. COM(2014)368final. A REFIT feloldása: Regulatory Fitness and Performance Programme. A Közlemény magyar fordításában olvasható: „Több tanulság vonható le a REFIT végrehajtása során szerzett eddigi tapasztalatokból. Először is az intelligens és célravezető szabályozás megköveteli a szilárd politikai kötelezettségvállalást és a szakpolitikák és eljárások ahhoz kapcsolódó kiigazítását valamennyi szinten – a Bizottságon belül, az európai intézmények között és a tagállamokban. A célravezető szabályozás nem egyszeri felszíni kezelést igénylő vagy pusztán formális feladat. Azt előfeltételezi, hogy a közigazgatási szervek megkapják a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal megvalósításához szükséges felhatalmazást és eszközöket, ugyanakkor pedig aktívan bevonják a szociális partnereket és az érdekelteket a szakpolitikai ciklus valamennyi szakaszában, a hatásvizsgálattól az utólagos értékelésig.”

<sup>27</sup> SEC(2011)567 final.

<sup>28</sup> Ezt a Bizottság 2010. október 19-én fogadta el.

<sup>29</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Intelligens szabályozás az Európai Unióban. COM (2010)543.

az alapjogokat érintő hatások vizsgálatát. A Közlemény kifejezetten utal a tagállamoknak a megfelelő átültetésért és az uniós jog maradéktalan alkalmazásáért viselt felelősségére. Ez azonban nehezen megvalósítható, ha a tagállami jogalkotás – a hatásvizsgálat és a konzultáció tekintetében – nem hasonló irányba halad.

Sok régi demokráciában a hatásvizsgálatot jogi normában kifejezetten nem szabályozzák, míg számos – úgynevezett új – demokráciában a hatásvizsgálat használatát szabályozzák annak érdekében, hogy ez által szervezeti változásokat érthessenek el. Az is látható, hogy az uniós tagállamok és a kelet-európai országok közötti megkülönböztető tényező nem a hatásvizsgálatra vonatkozó követelmények jogi/normatív és nem-normatív szabályozása, hanem sokkal inkább a szabályok tényleges végrehajtása, illetve az intézményi keretek és a módszertanok közti különbség. A közép-kelet-európai országok ugyanis nem különösebben rendelkeznek egyikkel sem.<sup>30</sup> Ami a konzultációt illeti, a felmérések azt mutatják, hogy a különböző állami szervek véleményének kikérése jogilag kötelező, viszont az esetek többségében nem áll fenn jogi kötelezettség arra nézve, hogy a nem kormányzati szervezetek véleményét is szükséges volna kikérni. A tendencia azt mutatja, hogy a hatóságok szorosabb együttműködést építenek ki a civil társadalommal jogilag nem kötelező többoldalú megállapodások alapján, ami viszont felveti a kikényszeríthetőség kérdését. Ugyanakkor a civil szervezetek tényleges bevonása a jogi szabályozás mellett elsősorban a társadalom szervezettségi szintjétől függ.<sup>31</sup>

Minél jobban körüljárja a jogalkotó tehát a szabályozási tárgykört, annál több információval rendelkezik ahhoz, hogy racionális vagy célravezető (a REFIT Közlemény magyar változatának szóhasználata) szabályozást alkosson. A körüljárás eszközei pedig például a fent említett hatásvizsgálat és konzultáció lehetnek. A racionális vagy tényeken alapuló, illetve célravezető jogalkotásra irányuló megközelítésnek a kikényszeríthetősége lényegében három szereplőn múlik. Az egyik a politikai döntéshozó, akinek a részvételre vagy hatásvizsgálatok elvégzésére/azok hiányára vonatkozó

<sup>30</sup> KASEMETS, Aare: Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study, [https://www.siseministerium.ee/public/Kasemets\\_Aare.pdf](https://www.siseministerium.ee/public/Kasemets_Aare.pdf). 54, 61, 62, 90, 98.

<sup>31</sup> Hollandiában például, ahol nem áll fenn jogi kötelezettség a civil társadalom bevonásával kapcsolatban, nagyon szokatlan és elfogadhatatlan, ha ezek a szervezetek nem vesznek részt a politikai döntéshozatali folyamatban a kezdetektől fogva.

döntésén (szabályozza-e ezeket, és ha igen, azokat a szabályokat betartja-e) múlik a fentiek érvényesítése. A másik a civil szervezetek érdekérvényesítési képessége: képesek-e kikényszeríteni a velük való érdemi tárgyalást, a konzultációk során érdemi hatást tudnak-e elérni. A harmadik szereplő az alkotmánybíróság lenne: megköveteli-e pl. az alapjogokat érintő kérdésekben a „tényeket” a jogalkotótól.<sup>32</sup>

### 2.3. Jogalkalmazás

Az EJEB az *Alajos Kiss v. Hungary* ügyben megállapította, hogy az államnak széles mozgástere van az alábbiakban: i) a választójog korlátozása indokoltságának megítélésében, ii) az abban való döntésben, hogy a tiszteséges kiegyensúlyozás, arányosság hogyan érhető el, iii) abban, hogy milyen eljárást kell kialakítani a mentálisan beteg személynek a választójog gyakorlására való alkalmasságának megítélésére. Az EJEB az eljárása során azonban észlelte, hogy a jogalkotó semmilyen bizonyítékot nem adott arra vonatkozóan, hogy egyáltalán törekedett-e: i) a versengő érdekek mérlegelésére vagy ii) a korlátozás arányosságának vizsgálatára.<sup>33</sup>

A Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügyben a Bíróság több esetben azt állapította meg, hogy a döntést a jogalkotó nem támasztotta alá megfelelő bizonyítékokkal: adatokkal, dokumentumokkal, érvekkel. A de-regisztrációval kapcsolatban a Bíróság megállapította: a Kormány nem igazolta, hogy kevésbé drasztikus fellépés – bírósági kontroll, felosztatás – a problémákkal szemben nem volt elérhető. A re-regisztrációval kapcsolatban a Bíróság abban látta a problémát, hogy a Kormány nem igazolta: az *ex lege* elismert egyházak teljes mértékben a magyar történelmi hagyományokat tükrözik annyiban, amennyiben a panaszosok abban nem szerepelnek, sőt, a jogalkotó egészen 1895-ig visszautal, de az újabb kori történelmi fejleményeket nem veszi figyelembe. A Bíróság szerint a jogalkotó nem igazolta a társadalomra való veszélyességnek – mint a re-regisztráció feltételének – az indokoltságát, és nem is bizonyította semmivel, hogy a panaszosok részéről tényleges veszély fenyegetne, továbbá nem folyik semmilyen olyan eljárás, amely a panaszosok működésének a jogellenességére vagy annak visszaélészerűségére vonatkozna.

<sup>32</sup> Vö. KASEMETS: i. m. 54, 61, 62, 90, 98.

<sup>33</sup> *Alajos Kiss v. Hungary* (Application nr. 38832/06), Judgment of the ECHR on 20 May 2010, 41.

Hasonló érvelést alkalmaz az EU Bírósága is:<sup>34</sup>

„81. Semmi nem utal arra ugyanis, hogy a Tanács és a Bizottság az 1290/2005 rendelet 44a. cikke és a 259/2008 rendelet elfogadása során figyelembe vette az érintett kedvezményezettekkel kapcsolatos információk közzétételének olyan módjait – mint például az érintett kedvezményezettekkel kapcsolatos név szerinti információk közzétételének a támogatások időtartama, gyakorisága vagy típusa, illetve nagysága szerinti korlátozása –, amelyek megfelelnek e közzététel céljának, és egyben kevésbé sértik az érintett kedvezményezetteknek általában a magánélet tiszteletben tartásához és különösen a személyes adatok védelméhez való jogát. [...]

83. Az intézményeknek tehát a szóban forgó érdekek súlya kiegyensúlyozott mérlegelése keretében meg kellett volna vizsgálniuk, hogy az olyan korlátozott név szerinti közzététel, mint amilyen a jelen ítélet 81. pontjában szerepel, nem lett volna-e elegendő az alapeljárásban szóban forgó uniós szabályozás céljainak eléréséhez. Nem tűnik úgy, hogy különösen az ilyen korlátozás, amely egyes kedvezményezetteket megóvna a magánéletükbe való beavatkozástól, nem adna az említett szabályozás céljainak elérését lehetővé tevő, eléggé hű képet a polgároknak az EMGA-ból és az EMVA-ból nyújtott támogatásokról.”<sup>35</sup>

A fentiekből is látszik, hogy a tényeken alapuló vagy racionális jogalkotás iránti igény szükségességi, arányossági mércének tűnik, ezeknek a hátterét, alapját jelenti.

<sup>34</sup> Bővebben lásd még DRINÓCZI TíMEA–KOCsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás, 2011:8.

<sup>35</sup> „Mindezek alapján az 1290/2005 rendelet 44a. cikkét és a 259/2008 rendeletet érvénytelennek kell nyilvánítani annyiban, amennyiben az EMGA-ból és az EMVA-ból nyújtott támogatások természetesen személyi kedvezményezettjeit illetően e rendelkezések előírják, hogy megfelelő szempontok – mint például a részükre nyújtott támogatások időtartama, gyakorisága vagy típusa, illetve nagysága – alapján történő különbségtétel nélkül, valamennyi kedvezményezettre vonatkozóan közzé kell tenni a személyes adataikat.” A Bíróság ítélete (nagytanács), 2010. november 9., C-92/09. és C-93/09. sz. egyesített ügyekben, 81, 83, 89, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79001&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=203135>.

### 3. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT: GAZDASÁGPOLITIKA ÉS JOGALKOTÁS

A magyar Alkotmánybíróság a fenti megközelítést nem alkalmazza, hanem inkább úgy tűnik, mintha az egész jogalkotást, mint demokratikus döntéshozatali folyamatot egyáltalán nem kívánja alkotmányosan értékelni. Jobban mondva, értékeli, csak éppen azt negatív irányban teszi: nem tekinti alkotmányos jelentőségűnek. Ez a probléma pedig túlterjeszkedik a vizsgált témán, a (gazdaság)politikai döntések alkotmányossági megítélésének problematikáján, mivel a jogszabályok közjogi érvénytelenségét is érinti, ami érdemi összefüggésben áll a racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás igényével. Emiatt az összefüggés miatt érdemes először feleleveníteni a közjogi érvénytelenségre vonatkozó legújabb gyakorlatot az egyházügyi törvénnyel összefüggésben. Ezt követően a szűkebb téma, a gazdaságpolitikai döntések alkotmányossági kerete, illetve a vonatkozó gyakorlat kerül áttekintésre és értékelésre.

#### 3.1. Közjogi érvénytelenség

A 2011-ben elfogadott lelkiismereti és vallásszabadságra, valamint az egyházakra vonatkozó törvényt (Ehtv1.) közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette az Alkotmánybíróság.<sup>36</sup> A 164/2011. (XII. 20.) AB határozat<sup>37</sup> (ABh.1) – helyeselhető – indokolása szerint:

„A zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherencia zavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén – a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mindezek

<sup>36</sup> DRINÓCZI Tímea: A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog”: az Ehtv. mint állatorvosi ló. *Kodifikáció*, 2014:2.

<sup>37</sup> A határozat bemutatását, elemzését és utóhatásának ismertetését lásd CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről: a törvényhozási eljárás alkotmányossági kérdései: 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011 december. *Jogesetek Magyarázata*, 2012:1. 1263.

alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Házzsabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.” „Az Ehtv. megalkotása során a T/3507/90. számú egységes javaslat-hoz képest koncepcionális változást tartalmazó T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házzsabálynak – a közügyek érdemi megvitatásának, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenységnek, ezáltal a demokratikus hatalomgyakorlásnak garanciáját képező, a jogalkotás ésszerű rendjének biztosítékául szolgáló – a 107. §-ával ellentétesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte.”

A Házzsabály 107. §-át az Országgyűlés hamar módosította a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 98/2011. (XII. 31.) OGY határozattal, amely értelmében a zárószavazás előtti módosító javaslat tárgyköre jelentősen kibővült, és amelynek következtében az említett AB határozatban megfogalmazottak a későbbiekben nem érvényesülhettek, figyelemmel a megváltozott jogi keretre. A jogalkotási eljárás jogállami és demokratikus jellegének alkotmánybíróági értelmezése hatott tehát a törvényhozó hatalomra, amely a határozatban megfogalmazottakat figyelmen kívül hagyva a politikai érdekei szerint módosított a törvényhozási eljárás egyik elemén.<sup>38</sup>

Az ABh1. meghozatalának napján (2011. december 19-én, azaz egy nappal a kihirdetése előtt) az Ehtv1.-et az Országgyűlés hatályon kívül helyezte az éppen akkor az elfogadás közelében lévő nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvénnyel. A hatályon kívül helyező rendelkezés zárószavazás előtti módosító indítványként került a törvénybe. A Magyar Közlönyben pedig még aznap megjelent az új nemzetiségek jogairól szóló törvény.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Ezen az értékelésen nem változtatnak az azóta megváltozott eljárási szabályok.

<sup>39</sup> SCHWEITZER Gábor: Az egyházak, a vallásfelekezetek és a vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében. In Drinóczi Tímea–Jakab András



Mivel a testület az Abh.1-ben egyáltalán nem vizsgálta érdemben az esetleges tartalmi alkotmányosségtételeket, az Országgyűlés a formailag új, de tartalmilag lényegében változatlan törvényt (2011. évi CCVI. törvény, Ehtv.) a 2011. december 30-i ülésén elfogadta, és 2012. január elsejétől hatályba is léptette. Az egyes, egyházalapítással kapcsolatos rendelkezések alapjogsértő volta végül az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatában (ABh.2) kerültek megállapításra. Ezen túl, az ABh.2-nek is vannak jogalkotással kapcsolatos, a jogalkotás minőségét és közjogi érvénytelenséget érintő jelentős – ámde az előzőekben említett határozathoz képest negatív előjellel illelhető – megállapításai. Karsai Dániel írásában foglaltakkal messzemenően egyet lehet érteni:

„Az AB összefoglalóan kimondta: „A Törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése tehát mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, ugyanakkor a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Házzabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki, ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg közjogi érvénytelenséget, az erre vonatkozó indítványokat elutasította.” „Az Abh. logikája szerint ugyanis ezután csak akkor lehet közjogi érvénytelenséget megállapítani, ha a Házzabály valamely rendelkezését önmagában, mindenfajta egyébként bevett jogszabály-értelmezési metódus nélkül megállapíthatóan sérti a jogalkotás folyamata. Másképpen fogalmazva: soha, hiszen a jogalkotás folyamata mindig komplex, így „egyszerű” jogszabálysértésre szinte soha nem kerül sor. Az AB zöld jelzést adott a képviselői jogok eliminálásának, alkotmányellenesen leértékelve ezzel a képviselők közjogi szerepét és felelősségét. Ezután bármely témában – az alapjogoktól kezdve gazdasági tárgyú törvényeken át a kultúráig – lényegében befejezhető a törvényalkotás, akár szűk egy nap alatt. A parlamenti képviselőknek esélyük sem lesz érdemi munkát végezni, valószínűleg befolyásolni a törvényalkotói munkát, kiérlelt módosító indítványokat benyújtani, értelmesen megvitatni a törvényeket.”<sup>40</sup>

(szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I. és II. kötet*. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest–Pécs, 2013. 252–253.

<sup>40</sup> KARSAI Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért. *Fundamentum*, 2013:1. 85. és 89.

Az Alkotmánybíróság tehát legújabbán igen szűkre szabta a közjogi érvénytelenség megállapításának lehetőségét, amennyiben az a parlamenti eljárás nem megfelelőségére vonatkozik. Ha viszont az érdemi parlamenti munkára nem lesz „alkotmányosan biztosított” lehetőség, akkor egyértelműen nem lesz számonkérhető a parlamenttől a racionális, célravezető, tényeken alapuló jogalkotás sem.

### *3.2. A gazdaságpolitikai döntések alkotmányossági vizsgálata – keret és mérce*

Az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában összegezte a korábbi gyakorlatát az állam gazdaságpolitikájának alkotmányossági értékeléséről.<sup>41</sup> E döntések megállapításait érvényesnek tekintette az Alaptörvény vonatkozásában is, ami azért érdekes, mert a konkrét gazdasági alapjogokat érintő döntéseiben az államnak olyan széles mérlezelési jogot engedett, amelyben az alapjogot ténylegesen sérthet, és amely értelemszerűen a korábbi gyakorlat szerint nem megengedhető. Lehet, hogy el kellett volna végezni az M), N) és O) cikkeknek Pokol Béla alkotmánybíró által javasolt értelmezését, amelyek szerint lényegében az állami mozgáster alaptörvényi kereteit jelölik meg. E cikkek ugyanis tényleges eltérést mutatnak az Alkotmány gazdaságpolitikát érintő szabályaihoz képest, és az újraértelmezés hiánya miatt feszültség keletkezik a régi gyakorlat által kínált keret,<sup>42</sup> és a testület konkrét döntései között.

Az Alkotmánybíróság 2014-ben az 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában az állam gazdaságpolitikához való alkotmányos viszonyát a következőkben összegezte:

<sup>41</sup> Hivatkozott a 33/1993. (V. 28.) AB határozatra, a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatra, az 59/1995. (X. 6.) AB határozatra és a 8/2010. (I. 28.) AB határozatra.

<sup>42</sup> E gyakorlat összegzését lásd lentebb, illetve az alapjogok korlátozására, különösen a foglalkozás szabadságának objektív és szubjektív korlátozására vonatkozó eddigi gyakorlatot. Utóbbival e tanulmány nem foglalkozik, de megjegyzendő, hogy a 2014-ben szubjektív és objektív korlátok korábbi értelmezése (is) félremegy. Lásd a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatot, amelyben az objektív korlátozás szubjektívként kerül feltüntetésre: új szubjektív korlát az új típusú dohánytermék-kiskereskedelmi engedély megszerzése mint törvényi feltétel; a korábbi hatósági engedélyek ex lege nem kerültek visszavonásra, csak az újat kell beszerezni. Mint ahogyan arra viszont Bragyova András alkotmánybíró a különvéleményében rámutat, „az új koncessziós rendszerben azonban az előtte meglévőhöz képest, nagyjából harmadára csökkent a dohányboltok engedélyezett száma, a trafikotörvény 6. §-a alapján. Ezért eleve nem juthatott volna trafik-koncesszióhoz, a korábban trafikot működtetők nagy része (mintegy kétharmada).”

i) Az Alaptörvény gazdaságpolitikailag semleges a piacgazdaság implicit deklarálásán túl, az alkotmányból az állami beavatkozás milyensége nem vezethető le, a jogalkotó szabadsága nagy, míg az Alkotmánybíróság hatásköre korlátozott.

ii) Az Alaptörvény nem kötelezte el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett, csak az állami beavatkozás kritikus mértéke állapítható meg: ha az fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét (például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetésével), illetve alkotmányellenes lehet a piacnak olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért. A piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a piacgazdaságot nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszik. Igaz, hogy a szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, de egyrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy mikor fordul e cél visszajára, másrészt – és főleg – az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával. A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt „támogatásával”, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania (ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei, pl. a tulajdonkorlátozás „átmenetisége”, mint az arányosság egyik összetevője, már valódi alkotmányosság mérce).

iii) A gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem alkotmányossági kérdés. Alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik.

Az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában olyan érdekes megállapítást is megfogalmazott, amelyet aztán érdemét tekintve akár jobban is kihasználhatott volna. Ezt azonban, véleményem szerint, nem megfelelően tette meg. A testület ugyanis megállapította:

„A vizsgálat során fontos szem előtt tartani, hogy az egyes hitelintézetek magánjogi alapon sem teljesen autonóm módon, hanem a magas fokon szervezett pénzügyi rendszer alrendszereként működnek. A pénzügyi rendszer a nemzetgazdaság alrendszere, ami viszont a társadalmi rendszer egyik legfontosabb alrendszere (pl. a politikai mellett). A „dominó-hatás” folytán akár egyetlen pénzintézet bedőlése tovagyűrűzhet, ronthatja az országgockázatot, ez leminősítést és államadósság-növekedést okozhat, az negatívan érinti a beruházási szférát, a foglalkoztatást, a szociális ellátórendszereket stb. A kockázat-felmérés és elemzés, megelőzés és elhárítás ma már nem csak a pénzügyi szektorban elsőrendű kötelesség, de a gazdasági és politikai döntéshozók körében, így a kormányzati gazdaságstratégiában és operatív irányításban is az. A gazdaságpolitikai intézkedések alkotmányjogi megítélése során minderre az Alkotmánybíróságnak is tekintettel kell lennie.”<sup>43</sup>

Ennek az idézetnek a második fele úgy tűnik, hogy a jogi szabályozás megalapozottságát követeli meg, amiből kiindulva a takarékszövetkezeti integrációval összefüggésben a testületnek, ha a racionális vagy célravezető, illetve tényeken alapuló jogalkotásra irányuló megközelítéseket (például az egyes alapjogokba történő állami beavatkozás értékelésekor, a szükségességi és arányossági teszt alkalmazásakor) szem előtt tartja, más következtetésre kellett volna jutnia. Az Alkotmánybíróság ezt azonban arra használta, hogy mindenféle adat, tény meglétének, alkalmazásának vizsgálata nélkül alkotmányosnak fogadja el a jogalkotó döntését, valószínűleg feltételezve, hogy a jogalkotó ezeket az elemzéseket és felméréseket stb. elvégezte. A feltételezés azonban ma már nem feltétlenül tűnik elegendőnek: i) a jogalkotótól elvárt, hogy megalapozott döntést hozzon, és azt igazolja, ii) az Alkotmánybíróságtól pedig az, hogy ezt az igazoltságot keresse és adott esetben a jogalkotótól számon is kérje.

<sup>43</sup> 20/2014. (VII. 3.) AB határozat.

### 3.3. Racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás igényének meg(nem)jelenése az Alkotmánybíróság gyakorlatában

A fentiekben volt már arról szó, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségességi és arányossági teszt) alkalmazásakor tekintettel lehetne a „szabályozási döntés megalapozottságára”. A továbbiakban az kerül bemutatásra, hogy ez hogyan nem valósult meg a szövetkezeti integráció és az ún. trafik-ügyben, amelyekben az Alkotmánybíróság mintegy „bemondásra” elhitte a jogalkotó állítását mind az alapjog-korlátozás szükségességére, mind arányosságára vonatkozóan.

Az első példa a szövetkezeti integráció alkotmányosságáról szóló 20/2014. (VII. 3.) AB határozatnak az egyesülési szabadság korlátozására vonatkozó része. Az indítványozók szerint a törvény kötelező integrációról szóló rendelkezései sértik az egyesülési szabadságot.<sup>44</sup>

Az Alkotmánybíróság utalt a kényszertagsággal kapcsolatos korábbi határozatára, amit alkalmazhatónak minősített, és megállapította, hogy ha az érdekek összehangolása és egyesítése magánjogi úton nem biztosítható, akkor a közérdek biztosítása céljából a törvényhozó kógens normák alkalmazásával beavatkozhat. A határozatból azonban nem derül ki, hogy az érdekek összehangolása és egyesítése magánjogi úton miért nem biztosítható, illetve hogy miért fontos a közérdek ennek biztosítására, továbbá mi alapozza meg ennek szükségességét.

Ezeket a kérdéseket a testület sem veti fel, hanem egy érdekes szükségességi-arányossági vizsgálatot folytat le az Alaptörvény I. cikke alapján. A testület szerint: „Az átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése (és ezzel összefüggésben az ügyfelek tulajdonhoz való jogának a védelme) olyan alkotmányos értékek, melyek az egyesülési jog

<sup>44</sup> A jogszabály minden egyéb körülménytől (pl. takarékszövetkezeti vagy hitelszövetkezeti működési forma, korábbi integrációs tagság stb.) függetlenül a) minden működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetet, illetve b) minden olyan, nem szövetkezeti formában működő hitelintézetet, amely 2013. január 1. napján a Tv. által megjelölt három önkéntes szövetkezeti intézményvédelmi alaphoz tagja volt (e körbe a korábban szövetkezeti hitelintézetből bankká átalakult hitelintézetek tartoznak, amelyek korábbi szövetkezeti kötődésük miatt, átalakulásuk ellenére megtartották intézményvédelmi alaphoz tartozásukat), egyetlen, a Tv. által létrehozott integrációs szervezetbe egyesíti: SZHISZ. Az SZHISZ jogi személyiséggel rendelkező, kötelező tagságú intézményvédelmi szervezet, a szövetkezeti hitelintézetek esetében a működési engedély kiadásának – és fenntartásának is – a feltétele a tagság. A kötelező jelleg ellenére a Tv. szabályozza a kilépést (illetve a kizárást) is. A Tv. erejénél fogva az SZHISZ tagjává váltak a) az említett szövetkezeti hitelintézeteken (és bankokon) kívül b) a Takarékbank és c) az MFB is.

és az ezzel összefüggő cselekvési szabadság mint alapjog korlátozását szükségessé és alkotmányossá teszik”. Azaz az átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése alkotmányos értéknek minősül annak ellenére, hogy egyrészt az Alaptörvényben való megágyazottsága nem derül ki a határozatból, másrészt az sem kellően megalapozott, hogy mi indokolja (teszi szükségessé) a szektor ilyen formában történő átalakítását, és az azzal járó korlátozásokat. Hacsak nem tekintjük a törvény miniszteri indoklásában foglalt, tényekkel alá nem támasztott kijelentéseket kellő alapnak, amely szerint a jogkorlátozások szükségesek amiatt, mert a bankszektor biztonsága és a szervezetzeti hitelintézeti szektor átalakítását szolgálják, és a vagyon révén megfelelően ellentételezésre kerülnek.<sup>45</sup> A szükségesnek ilyen módon minősített korlátozás arányosságát pedig az alapozza meg, hogy a „korlátozással együtt járó hátrányokat”<sup>46</sup> „kompenzálják az abból [esetleg]<sup>47</sup> eredő előnyök”.<sup>48</sup> A szektor stabilitásának és biztonságának védelme érdekében az állam az MFB-n keresztül összesen 136,5 milliárd Ft-tal járul hozzá az intézményvédelmi feladatok ellátásához, ezzel jelentős biztonsági tartalékhhoz juttatva a szektor szereplőit (a szervezetzeti hitelintézeteket és a Takarékbankot). Ehhez képest az I. cikk így szól: Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjog-korlátozás esetében „szükséges, hogy megfelelően az arányosság köve-

<sup>45</sup> „A Magyarországon jelenleg működő takarékszövetkezeti rendszer, ill. hálózat nem nyújt kellő védelmet betéteseinek, ill. tulajdonosainak. A takarékszövetkezeti rendszer irányítása és működése túlságosan szétaprózódott, nem hatékony, ugyanakkor számos kockázatnak teszi ki a befektetőket, partnereket. [...] A törvénytervezet a működési engedéllyel rendelkező szervezetzeti hitelintézetek vonatkozásában végrehajt bizonyos jogkorlátozásokat, ahogy bizonyos mértékig korlátozza a Takarékbank Zrt. részvényeseinek a jogait is. Ezek a jogkorlátozások azonban átmenetiek, indokoltak, mert a bankszektor biztonságát és a szervezetzeti hitelintézeti szektor átalakítását szolgálják és az állam által az Integrációs Szervezetbe helyezett vagyon révén megfelelően ellentételezésre kerülnek. Bizonyos esetekben a szervezetzeti hitelintézetek értékesíthetik részvényeiket, és ezt független könyvvizsgáló által meghatározott piaci értéken tehetik. A szervezetzeti tagok is kiléphetnek a szervezetzetből, és velük is megfelelő értéken el kell számolni.”

<sup>46</sup> Pl. a tagok tagdíjfizetési kötelezettségét és az integráció szervei által kibocsátott szabályzatok betartásának a kötelezettségét

<sup>47</sup> Lásd a következő lábjegyzetben a feltételes módban való fogalmazást: „eredményezheti”.

<sup>48</sup> „Jelesül az, hogy a szolgáltatási színvonal emelkedése és a működési kockázatok csökkenése, valamint az SZHISZ és az Alap által biztosított pénzügyi védőháló révén nő a szektor stabilitásába és szereplőibe vetett bizalom, s ez a piaci részesedésük növekedését eredményezheti.”

telményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.<sup>49</sup> A határozatban azonban az arányosság az egyesülési joggal kapcsolatban eltérő értelmezést kapott: nem igazolt, hogy a legenyhébb eszközről van szó, és a kompenzáció elegendő az arányosság meglétéhez. Az anyagi „kompenzáció” eddig a közérdekű tesztnél jöhetett szóba a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatban, mégpedig az értékgarancia biztosításával összefüggésben. A tulajdonhoz való jog és az egyesülési jog alkotmányi státusa azonban, figyelemmel a kisajátítási szabályra és a vonatkozó alkotmánybíróági értelmezésre, jelentősen eltérő. A jelen ügyben alkalmazott alkotmánybíróági érvelés a korlátozási tesztet relativizálja, a védelem fokát alacsonyabbra helyezi: olyan szempontot ismer el alkotmányos értéknek, ami nem az, az arányosságot egy szabadságjog esetében az egyébként csak eshetőleges – sehol nem számszerűsített vagy alátámasztott –, illetve olyan kompenzációval igazolja, amelyben egyértelműen nem az egyesülési jog korlátozása miatt részesülnek az érintettek.<sup>50</sup> Megjegyzendő, hogy az igazolás nem is a megfelelő szóhasználat: felmerülhet ugyanis a gyanú, hogy az Alkotmánybíróság a kompenzációra vonatkozó érvét a miniszteri indokolásnak ebből a részéből merítette: „Ezek a jogkorlátozások azonban átmenetiek, indokoltak, mert a bankszektor biztonságát és a szövetkezeti hitelintézeti szektor átalakítását szolgálják és az állam által az Integrációs Szervezetbe helyezett vagyon révén megfelelően ellentételezésre kerülnek.”

Az Alkotmánybíróság a szövetkezetek integrációjának ügyében – a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatán túl – a tulajdonhoz való jog korlátozását megvalósító szabályok alkotmányossági megítélésakor figyelembe vette azt is, hogy „az Alaptörvény maga hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét, nemzetgazdasági, szociális funkcióját és ezek összefüggérendszerét, a tulajdon ebből adódó kööttségeit is.” Mivel az utóbbiakat tartalmazó alaptörvényi rendelkezéseket nem állapítja meg (nem is álla-

<sup>49</sup> 30/1992. (V. 25.) AB határozat, ABH 1992. 167, 171. Hivatkozta Kiss László a 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményében.

<sup>50</sup> „A szektor stabilitásának és biztonságának védelme érdekében az állam az MFB-n keresztül összesen 136,5 milliárd Ft-tal járul hozzá az intézményvédelmi feladatok ellátásához, ezzel jelentős biztonsági tartalékhoz juttatva a szektor szereplőit (a szövetkezeti hitelintézeteket és a Takarékbankot).”

píthatja, mivel nincsenek), olyan, mintha az Alkotmánybíróság maga kreált volna olyan tulajdonhoz való jog fogalmat, amely sejteti, hogy az alapjog jelentős mértékben korlátozható, mivel számos kötöttsége van: nemzetgazdasági, szociális funkciója, ezeknek van összefüggésrendszere, amiből a tulajdonnak egyéb kötöttségei származnak. Az Alaptörvény ugyanis csak ennyit rögzít: „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár”, és a tulajdonnal kapcsolatos egyéb szabályai nem az egyén tulajdonhoz való jogára vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság ebben az összefüggésrendszerben értelmezte az indítványozóknak azt a véleményét, hogy a kötelező integráció miatt az irányítási jogok megváltoztatása sérti az érintett pénzügyi intézmények tulajdonhoz való jogát.

A szükségességgel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán viszonylag szűk körű a vizsgálódási lehetősége abban a tekintetben, hogy mennyire megalapozott a jogalkotó részéről a közérdekre való hivatkozás. Különösen így van ez – a jelenlegihez hasonló – reformtörvények kapcsán, melyek egy gazdasági szektort alakítanak át gazdaságpolitikai célkitűzések alapján.” Az Alkotmánybíróság szerint a közérdekre való hivatkozás megalapozott, mivel közérdek a szektor nagyobb biztonságának a megteremtése; a szövetkezeti hitelintézetek átvilágítása, és így a rejtett kockázatok, tehát a valós helyzet feltárása; a szektor működési kockázatának a csökkentése; a szövetkezeti hitelintézetek hitelezési tevékenységének az intenzívebbé tétele. Az Alkotmánybíróság szerint „a szövetkezeti pénzügyi infrastruktúrájának a fenntartása és működőképességének biztosítása olyan közérdek, mely az állami gazdaság- és pénzügypolitika részeként a tulajdont (és vagyoni autonómiát) érintő beavatkozást indokolta tehet, a tulajdon társadalmi felelősségére, nemzetgazdasági szerepére, szociális kötöttségére figyelemmel”. Mindez egybecseng a beterjesztett törvényjavaslattal, ami szerint „[s]zükséges a takarékszövetkezeti szektor átalakítása, mivel a szektor tőkeellátottsága alacsony, szervezettsége és szolgáltatási szintje nem megfelelő és félő, hogy jelenlegi formájában nem lesz hosszú távon működőképes.”

A közérdekre hivatkozás az Alkotmánybíróság szerint megalapozott. Valóban lehet ezekre a tényezőkre közérdekként hivatkozni, de nem biztos, hogy ezek valós állítások, illetve önmagában a hivatkozás nem jelenti azt, hogy e célok elérése érdekében szükséges az alapjog korlátozása. A jog-



alkotó pedig semmilyen érdemi bizonyítékát nem adta mindezeknek; az Alkotmánybíróság pedig ennek hiányát fel sem vetette.

Kiss László alkotmánybíró – akivel messzemenően egyet lehet érteni – a különvéleményében írja:

„2.4. Nem látok így olyan „nyomás közérdekét” (még kevésbé alkotmányos célt vagy értéket – lásd a különvélemény [358]–[361] bekezdéseit), amely a törvény által intézményesített kényszerintegrációt alaptörvény-konformmá tenné. Egyetértek az indítványozókkal, – s a való élet tényei is ezt valószínűsítik –, hogy a jogalkotó csupán általános jellegű, gazdaságpolitikainak tekinthető érvekkel próbálja legitimálni az alapjog-korlátozásokat. Törvényi szinten megfogalmazott politikai szempontok, célok, törekvések önmagukban azonban nem teszik alkotmányjogilag is legitimmé az alapjog-korlátozást. A kényszerintegrációt intézményesítő törvény preambulumban (illetve a törvényjavaslat indokolásában) megjelölt jogkorlátozási indokokat (pl. a szektor tőkeellátottsága, szolgáltatási szintje stb.) semmilyen tény nem támasztja alá, sőt, a szektor az elmúlt években folyamatos fejlődést produkált, a szövetkezeti hitelintézetek stabilak, tőkeellátottságuk a nyilvánosság számára is elérhető információk alapján (pl.: PSZÁF-jelentések) megfelelő, működésük nyereséges. Az egyes szövetkezeteknél kialakuló esetleges problémák nem veszélyeztették a rendszer egészét, tehát nem állt fenn olyan vészhelyzet, amely az integrációs törvény szerinti, alapjogokat korlátozó beavatkozásokat elkerülhetetlenül szükségessé tették volna. A szektor tehát sem az ügyfelek befektetéseinek, sem a magyar gazdaság, sem a bankrendszer stabilitása, biztonsága szempontjából nem jelentett (s nem jelent ma sem) kockázatot. [...] [358] 3. Az Alkotmánybíróság korábbi, alapjog-korlátozásra vonatkozó döntéseiből az a tendencia olvasható ki, hogy az alapjogok és alkotmányos szabadságok – a nyomás közérdekén túl – a legkevésbé az alkotmányos célok és értékek javára korlátozhatók. [359] Jelen esetben azonban még csak az Alaptörvényben tételezett értékről vagy célról sincs szó, legfeljebb a Tv.-ben írt, a kényszerintegrációt megvalósító törvény megalkotását inspiráló indokokról. Ezt a törvényhozói érvelést fogadja el, ezt emeli fel a határozat többségi indokolása „alkotmányos értéké”, s éppen

ez az, amit én alapjaiban kifogásolok: a törvényi szinten megjelenő politikai, gazdaságpolitikai célok alkotmányos értéként, célként való elfogadását az alkotmányossági vizsgálat során és pedig az Alkotmánybíróság által lefolytatott, az alkotmányértelmezés során szükségszerű érdemi-kritikai felülvizsgálat nélkül.”

A vállalkozás szabadságát a szövetkezeti integrációs AB határozaton túl a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat is érintette. A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat<sup>51</sup> a tulajdonhoz való jog korlátozását alkotmányosnak minősítő érvelést használt a vállalkozási szabadság korlátozása alkotmányosságának megítélésekor is: a közérdek, az átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése olyan alkotmányos érdek, amely a vállalkozáshoz való jog korlátozását lehetővé teszi. A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat lényegében annak alkotmányosságáról döntött, hogy a jogalkotó önkényesen vette-e a kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe a dohánytermék kiskereskedelmet vagy sem. Az indítványozók szerint az állami monopólium szükségtelen és aránytalan korlátozása a vállalkozás szabadságának. Álláspontjuk szerint, ha védendő alkotmányos érdekként elfogadható is lenne a törvényalkotó által hivatkozott szabályozási cél, a dohányzás fiatalok körében történő visszaszorítása, akkor is az ennek eléréséhez a törvényalkotó által választott eszköz, az állami monopólium bevezetése az említett alapjogokat szükségtelenül és aránytalanul korlátozza.

Az Alkotmánybíróság szerint a monopólium kialakítása nem önkényes, mivel annak alkotmányi alapja az Alaptörvény 38. cikke, amely a „közérdek szolgálatát”, „a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét” és sarkalatos törvényi szabályozást követel meg, az állam pedig e körben szabadon dönthet. A konkrét esetben a törvény preambulumban megjelenő általános népegészségügyi szempontok és a fiatalok egészségének megóvása képezték azt a kiemelten fontos közérdeket, amelyre tekintettel a vállalkozás szabadsága a korábban a dohánytermék kiskereskedelmi tevékenységet végzők tekintetében korlátozásra került úgy, hogy e tevékenységet csak azok tudják a jövőben folytatni, akik a koncessziós pályá-

<sup>51</sup> Az indítványozók az alapjogok sérelmét a szövetkezeti hitelintézeti tevékenység feltételrendszerének megváltozásában látták, illetve abban, hogy a megjelölt szabályok korlátozzák az érintett hitelintézetek önállóságát gazdasági jellegű döntéseik meghozatala során.

zaton erre jogot nyernek.<sup>52</sup> A vállalkozás jogát (XII. cikk) a jogalkotó egyrészt arra az „alkotmányos (köz)érdekre” hivatkozva korlátozta, amely a dohányzás fiatalok körében történő csökkentésében, illetve társadalom közegészségügyi állapotának javításában jelenik meg. Az Alkotmánybíróság a törvény preambulumban foglalt jogalkotói célt az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésével (testi és lelki egészséghez való jog), a XV. cikk (5) bekezdésével (gyermek külön intézkedésekkel való védelme), illetve a XVI. cikk (1) bekezdésével (gyermek joga) összefüggésben elfogadta szükségességi alapnak, és annak ellenére, hogy elismeri: „a vizsgált esetben a törvényalkotó differenciáltabb, az érintettek egymástól eltérő egyéni szempontjait és a méltányosságot jobban érvényre juttató szabályozást is bevezethetett volna. [...] A törvényalkotó által választott szabályozás célszerűségét, hatékonyságát és méltányosságát az Alkotmánybíróság – hatáskörének hiányában – nem vizsgálhatta.”

Valóban, célszerűséget, hatékonyságot és méltányosságot az Alkotmánybíróság nem vizsgálhat, de azt talán igen, hogy van-e kimutatható logikai kapcsolat a szabályozás és az alapjog korlátozása között (azt alátámasztják-e valamilyen tények), ahogyan ezt Kiss László a különvéleményében felvetette,<sup>53</sup> vagy, hogy ez a legenyhébb eszköz, amivel az „alkotmányos (köz)érdek” elérhető, esetleg azt, hogy az „alkotmányos (köz)érdek” miért elegendő indok a vállalkozás jogának korlátozásánál. A többsé-

<sup>52</sup> A törvény preambuluma: Az Országgyűlés – elsősorban annak érdekében, hogy Magyarországon minél kevesebb fiatalkorú dohányozzon, mely kiemelt közegészségügyi cél eléréséhez az első lépés a dohánytermékek széles körű kiskereskedelmi beszerezhetőségének, illetve a dohánytermékek megjelenésének korlátok közé szorítása; annak érdekében, hogy a dohányzásnak a fiatalok körében történő visszaszorításával közép- és hosszútávon az egész magyar társadalom közegészségügyi állapota is jelentős mértékben javuljon; annak érdekében, hogy a fiatalok fokozottabb védelmét hivatott cél eléréséhez szükséges lépéseket az állam a leghatékonyabban végre tudja hajtani; továbbá annak érdekében, hogy a dohányzók dohánytermékekkel való ellátása szakszerű és kielégítő, a fogyasztóvédelmi szempontokat hatékonyan érvényre juttató legyen; a kiskereskedelmi tevékenység megfeleljen a hatályos európai közösségi jogszabályoknak az Országgyűlés a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliummá tételéről és az annak gyakorlásával kapcsolatos feladatokról, az engedély nélküli dohánytermék-kiskereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról, valamint a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység ellenőrzéséről, és az e tevékenységekből származó bevételek közcélra fordításáról a következő törvényt alkotja.

<sup>53</sup> „Ha konszenzus lenne az alapjog-korlátozás indokának elfogadottságában, akkor sem lehetne – logikai kapcsolat híján – kimutatni azt, hogy a törvényhozó által alkalmazott eszköz alkalmas a kitűzött cél elérésére, mivel a dohányzás egészségre gyakorolt káros hatása nyilvánvalóan és önmagában nem csökken attól, hogy állami monopóliummá vált a dohánytermékek kiskereskedelme és csak concesszióval rendelkezők végezhetik e tevékenységet.”

gi határozat szerint „[a]nnak a kérdésnek az eldöntése, hogy a fogyasztóvédelmi törvény panaszosok által felhívott tiltó és szankcionáló rendelkezései elegendő védelmet (megfelelő védőhálót) jelentettek-e, hatékonyan biztosították-e a fiatalok dohányzásának a visszaszorítását és ezen keresztül az egészségük védelmét a fent kifejtettek szerint a törvényalkotó felelősségi körébe eső mérlegelési döntés.” Igen, a jogalkotónak kell ezt mérlegelnie a döntéshozatali folyamata során. Az Alkotmánybíróságnak pedig meg lehetett volna vizsgálnia, hogy a „közérdek” elérése érdekében milyen enyhébb alapjog-korlátozó szabályozások álltak volna rendelkezésre, és ha azt találja, hogy lettek volna ilyenek, akkor azt kellett volna értékelnie, hogy a jogalkotó ahhoz képest miért mást választott, és hogyan érvelt e súlyosabb korlátozás mellett, milyen igazolását adta ennek. Ez fért volna ugyanis össze az I. cikk (3) bekezdésének „feltétlenül szükséges” kitételével.<sup>54</sup>

A jogalkotó – az Alkotmánybíróság hathatós közreműködésével – úgy korlátozta tehát a vállalkozás jogát, hogy nem igazolta a szükségességet, azaz az ok-okozati viszonyt a „közérdekvédelem” és a választott szabályozási módszer között, nem igazolta,<sup>55</sup> hogy más, enyhébb beavatkozás ered-

<sup>54</sup> Vö. az alábbiakkal: Kiss László különvéleményével: „Álláspontom szerint e körben különös jelentőséget kellett volna tulajdonítani annak a ténynek, hogy a vitatott rendelkezések elfogadásakor is hatályos (fogyasztóvédelmi) jogkövetkezményekhez képest nem alkotott újat a törvényhozó. Ez a közérdekűségi (a fiatalok dohányzásának visszaszorítására vonatkozó) érvelés akkor lenne a szükségesség vizsgálatának körében elfogadható, ha a jogalkotó új, a korábbi-nál hatékonyabb elemmel bővítette volna a szankciós eszköztárat.” Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásával: „álláspontom szerint nem végezte el megfelelő körültekintéssel az I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási vizsgálatot: a korlátozás mértékének feltétlenül szükségessége nem nyert érdemi értékelést.” Bragyova András alkotmánybíró különvéleményével: „De nem igazolhatja, a fiatalok egészségének védelme – melynek a többség nagy jelentőséget tulajdonít –, mert az anyagi jogi szabályok (korhatár) nem változott. A fiatalok egészségvédelme a már meglevő hatósági előírások [a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 3. számú melléklet 1. pontja – amíg hatályon kívül nem helyezték] betartásának hatékony ellenőrzésével megvalósítható lett volna. Elképzelhető, hogy a nemzeti dohányboltokban a tiltó szabályok betartása jobban ellenőrizhető, de erre nem ez az egyetlen és elkerülhetetlen megoldás.”

<sup>55</sup> A törvényjavaslat indokolása szerint: „A törvényjavaslat abból a tényből indul ki, hogy ma Magyarországon szinte „minden sarkon” hozzáférhetőek a dohánytermékek. Az is tény, hogy bár törvény tiltja azt, hogy dohánytermékekkel a fiatalokat kiszolgálják, ennek betartatása – a folyamatos és hangsúlyos állami (fogyasztóvédelmi) ellenőrzések ellenére is – nehézkes. A fiatalok gyakorlatilag érdemi korlátozás nélkül hozzáférhetnek dohánytermékekhez; efelől a dohányzásra vonatkozó statisztikai adatok nem hagynak kétséget. A javaslat ezért más eszközökhöz nyúl: az állam kizárólagos gazdasági körébe utalná a dohánytermékek kiskereskedelmét. Ezzel először is elérhető lenne az, hogy a dohánytermékek hozzáférhetősége már önmagában korlá-

ményesebb lett volna. Mindemellett a határozatban megjelenő „alkotmányos (köz)érdekre” hivatkozás – figyelemmel az I. cikk (3) bekezdésének szövegezésére – nem lehetett volna elegendő alap arra, hogy a vállalkozás jogát (XII. cikk) korlátozni lehessen. Esetleg a 38. cikk alapján indokolhatta volna az állami monopóliumba vételt, ha azt a jogalkotó kellően alátámasztja, de biztosan nem lehetett volna az I. cikk (3) bekezdésében írt „valamely alkotmányos érték védelme” kitételt is „alkotmányos (köz)érdekként” felfogni, mert ez az alapjog védelmi szintjének csökkenését jelentti. Az Alkotmánybíróság azonban a határozatában a XII. cikkben foglalt vállalkozás jogát az M) cikk vállalkozás szabadsága elvével kezelte azonos szinten, azaz a vállalkozás jogának nem adta meg a megfelelő védelmet, ezáltal az indítványozók alapjoga sérült.

Összességében, a többségi döntésében a testület – teljes egészében figyelmen kívül hagyva a különvéleményekben megjelenő alkotmányossági megközelítéseket – nem kifogásolta azt, hogy a jogalkotó lényegében nem támasztotta alá semmilyen ténnyel, néha logikai kapcsolattal a szabályozás szükségességét. Ebből következően a jogszabályban megjelöltek adótnak és ténylegesen létezőnek fogadta el, a szükségesség megalapozásánál alkotmányi rangra emelt politikai szándékokat és célokat, az egyesülési szabadság korlátozása tekintetében az arányosság megvalósulására megfelelőnek tekintette a valamifajta értékgarancia biztosítását, a vállalkozás jogát pusztán közérdekre hivatkozva engedni korlátozni.

---

tozott legyen [...]. Másrészt, az állam – koncessziós szerződéssel – a dohánytermék kiskereskedelmét olyan személyek (elsősorban családi kisvállalkozások) számára engedné át, akik hosszú távon kívánnak megélni a dohánytermékek kiskereskedelméből, ezért súlyos bírságot, vagy a jogosultság/engedély elvesztését előreláthatólag nem kockáztatnák azzal, hogy a fiatalkorúakat dohánytermékkel kiszolgálják.” Ezeket a célokat azonban minden valószínűség szerint más eszközökkel is el lehetett volna érni, de ezeket a jogalkotó valószínűleg nem vizsgálta, máskéülben annak ténye megjelent volna az indokolásban. A jogalkotó másrészt bizonytalan a törvény egyik hatásában: „[...] bírságot, vagy a jogosultság/engedély elvesztését előreláthatólag nem kockáztatnák azzal [...]”.

## 4. ÖSSZEGZÉS

Manapság elfogadott az az állítás, hogy a globális világgazdaságban az olyan fejlesztő, társadalmi konfliktusokat csökkentő, és megfelelő módon, illetve mértékben szabályozó állam lehet versenyképes, amely önkorlátozó, de az egyéni szabadságot, a polgári autonómiát tiszteletben tartja.<sup>56</sup> A jogalkotó államnak, főleg a gazdaságpolitika alakítása területén, de más-hol is, figyelembe kell vennie azokat a trendeket, amelyek a gazdasági fejlődést is elősegítő jogalkotásra, illetve az alapjogok tiszteletben tartására vonatkoznak.

A tényeken alapuló vagy racionális jogalkotás olyan trend az Európai Unióban és annak fejlettebb tagállamaiban, amely biztosítani hivatott, hogy a politikai döntéshozatal, a tervezetek és jogalkotási döntések előkészítése megfelelő módon történjen, és azt, hogy mindezeket alternatívák, megalapozott érvek és tudományos bizonyítékok (például hatásvizsgálatokból és konzultációkból származó adatok) alapján tárgyalják meg. A tényeken alapuló szabályozás egyben a „jobb szabályozás” sokkal előrehaladottabb szakasza is, és mint olyan, nem csupán – a helyes szabályozási keret biztosítása és annak megfelelő végrehajtása iránti – politikai akaratot és elkötelezettséget igényel, hanem az ítélkező szervek tudatosságát is, így például a rendes bíróságokét vagy az alkotmánybíróságét. Utóbbiak arra vonatkozó egyértelmű igénye nélkül, hogy a törvényhozás tényeken alapuljon (amelyeket elsősorban szintén jogszabálynak kellene megkövetelnie), az állami jogalkotási szereplők nem képesek minden esetben megfelelni ennek a követelménynek másfajta politikai céljaik miatt, amelyek adott esetben gyorsabb jogi szabályozást igényelnek.

Felelős és ésszerű jogalkotót feltételezve ma már elvárható, hogy a döntését megalapozó tényeket, „bizonyítékokat” feltárja, azokat megfelelően értékelje, továbbá, ha szükséges, az egész jogalkotási eljárásban nyitott legyen a kritikára és a korrekcióra.<sup>57</sup> Az a szabályozási módszer tehát, amely nem adja megfelelő indokát annak, hogy miért pont az adott jogalkotói megoldást választotta, ma már nem tűnik összeegyeztethetőnek sem az EJEB, sem az EU Bírósága gyakorlatával. Erre a fejlődési tendenciára pedig a jogalkotónak és az Alkotmánybíróságnak is figyelmet kellene

<sup>56</sup> Vö. SÁRKÓZY: i. m. 7.

<sup>57</sup> DRINÓCZI–KOCSIS: i. m.

fordítania. Ha ez így lenne, akkor az nemcsak a jogalkotással kapcsolatos jogbiztonság elvének és az alapjogok érvényesítésének erősödését, hanem a többszintű alkotmányosság létét és jelenlétét is példázná. Ezzel összefüggésben továbbá azt is jelezné, hogy míg az európai és a magyar emberi jogi/alapjogi szabályozásban olyan divergencia figyelhető meg, amely (talán) az alkotmányos párbeszéd hatására (is) alakul, addig az alkotmánybírói/strasbourgi bírói jogalkalmazásban konvergencia figyelhető meg.

A jelenlegi hazai gyakorlatból kettős következtetés adódik: az Alkotmánybíróság nemhogy nem követeli meg a racionális, tényeken alapuló jogalkotást, hanem maga is tevékenyen közreműködik abban, hogy az alapjog-korlátozó, a korlátozás szükségességét, arányosságát, a szabályozás racionális voltát lényegében alá nem támasztó jogszabályok alkotmányosnak minősüljenek. Ennek a következménye az, hogy az alapjogok korlátozási tesztje „felhígul”, a mérce csökken, az Alkotmánybíróság jelentősége is gyengül, mivel a „parlamenti törvénybarátsága” növekedésével nem tud megfelelőn érvényt szerezni az alapjogoknak, és ezzel az Alaptörvény – mint alkotmány – nem tudja betölteni a funkcióját: ténylegesen nem korlátozza az államhatalmat, és nem biztosítja az alapvető jogokat.

A másik lehetőség az lenne, ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelme során „rákényszerítené” a jogalkotót arra, hogy az juttassa érvényre az Alaptörvényben foglaltakat. Ehhez a testületnek azt a megközelítést kellene alkalmaznia, amelynek során egyszerre védi az alapjogokat a túlzó állami beavatkozásokkal szemben, és érvényesíti a jogalkotás alapvető követelményeinek való megfelelés igényét. Az alapjogok és az állami beavatkozás értékelésekor az alkotmánybírói mérlegelésben tehát valahol meg kellene jelennie annak a szempontnak, hogy a jogalkotó i) hitelt érdemlő módon kimutatja azt, hogy az alapjogba való beavatkozás szükséges, és az cél másként nem elérhető, és/vagy ii) valóban a lehető legkevesebb sérelmet okozza az alapjogokban a választott szabályozási megoldással. Ehhez azonban az szükséges, hogy az Alkotmánybíróság értékelje magát a jogalkotási folyamatot. Ha a jogalkotási folyamat maga nem is okoz közjogi érvénytelenséget, amelyet az Alkotmánybíróságnak az eddigiekhez képest szigorúbban kellene vizsgálnia, akkor a testületnek azt kellene értékelnie, hogy mennyire megalapozottan döntött a jogalkotó a szabályo-

zási megoldásról. E vizsgálat nem értékelné a (gazdaság)politikai döntés helyességét, pusztán annak feltárására irányulna, hogy van-e egyáltalán valami kézzelfogható indoka a választásnak akár a szükségességet, akár az arányosságot illetően. Mivel a testület nem a politikai döntés helyességéről határozná, és az értékelés az alapjog-korlátozási teszt részét képezné, mindez nem emelné egyik jogalkotásra vonatkozó törvényi vagy házszabályi rendelkezést sem alkotmányi szintre, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésnek érvényesülését segítené elő.



*Felhasznált irodalom*

- CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről: a törvényhozási eljárás alkotmányossági kérdései: 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011 december. *Jogesetek Magyarázata*, 2012:1.
- DEÁK Dániel: Unorthodoxy in legislation: the Hungarian experience. [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1601/1/SE\\_2014n2\\_Deak.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1601/1/SE_2014n2_Deak.pdf).
- DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010.
- DRINÓCZI Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 2012:10.
- DRINÓCZI Tímea – KOC SIS Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011:8.
- DRINÓCZI Tímea: A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra. *MTA Law Working Papers*, 2014/27. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_27\\_Drinoczi.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_27_Drinoczi.pdf).
- DRINÓCZI Tímea: A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog”: az Ehtv. mint állatorvosi ló. *Kodifikáció*, 2014:2.
- JUHÁSZ Lilla Mária: Az állam szerepe a XXI. században. *Pro Publico Bono Online*, <http://propublicobono.hu/pdf/Juh%C3%A1sz%20Lilla%202.pdf>.
- KARSAI Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért. *Fundamentum*, 2013:1.
- KASEMETS, Aare: Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study, [https://www.siseministerium.ee/public/Kasemets\\_Aare.pdf](https://www.siseministerium.ee/public/Kasemets_Aare.pdf).
- KÁDÁR Béla: Állam és államigazgatás a globalizáció feltételrendszerében, *Társadalom és Gazdaság* 2009:1.
- KEYAERTS, David: Ex ante evaluation and judicial review by the European Court of Justice. In Tavares Almeida, Marta–Mader, Luzius (eds): *Proceedings of the 9th IAL Congress Quality of Legislation – Principles and Instruments. Lisbon, 24–25 June 2010*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2011.

- MEUWESE, Anne C. M.: *Impact Assessment in EU lawmaking*. Kluwer Law International, 2008.
- PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009.
- POPELIER, Patricia: A Fundamental Right to Rational Law Making? An exploration of the European Court of Human Rights' Case Law. In *International Scientific Conference, The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space 4–5 October, 2012*. Universty of Latvia Press, 2012.
- SÁRKÖZY Tamás: Az újraértékelendő államszervezetünkről, *Mozgó Világ Online* 2010 május, <http://mozgovilag.com/?p=3415>.
- SCHWEITZER Gábor: Az egyházak, a vallásfelekezetek és a vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében. In Drinóczi Tímea–Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I. és II. kötet*. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest–Pécs, 2013.
- SIMAI Mihály: A „láthatatlan kéz”, az állam és a globalizáció. *Köz-gazdaság*, 2006:1.
- SIMAI Mihály: A jelenlegi világválság háttere, jellemzői és következményei, valamint a válság utáni időszakba való átmenet, *Délkelet Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, 2010:3.
- STIGLITZ, Joseph E.: Towards a New Global Economic Compact. Principles for Addressing the Current Global Financial Crisis and Beyond, [http://www.un-ngls.org/docs/ga/cfr/principles\\_current\\_global\\_fcrosis.pdf](http://www.un-ngls.org/docs/ga/cfr/principles_current_global_fcrosis.pdf).
- SZENTES Tamás: Az állam szerepe a felgyorsult globalizáció korában. *Köz-gazdaság*, 2006:1.
- TANZI, Vito: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Paper presented at the plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public Finance, Cape Town (South Africa), August 13, 2009. [http://www.iipf.org/speeches/Tanzi\\_2009.pdf](http://www.iipf.org/speeches/Tanzi_2009.pdf).
- TANZI, Vito: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Ppt presentation at the ECB Public Finance Workshop, Frankfurt, 29 January, 2010.
- [http://www.ecb.int/events/pdf/conferences/fip/Vito\\_Tanzi.pdf?7b0ead44359fb12e66ac5ff040b6517](http://www.ecb.int/events/pdf/conferences/fip/Vito_Tanzi.pdf?7b0ead44359fb12e66ac5ff040b6517).

- A globális környezet középtávú gazdasági előrejelzése. A világpolitikai és világgazdasági erők változása 2015–2020-ig. Vitaanyag.* Világgazdasági Kutatóintézet, Center for EU Enlargement Studies, 2007. január 8.
- A Third strategic review of Better regulation in the EU.* COM(2009)16.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Célravezető és hatásos szabályozás program (REFIT): helyzetkép és kilátások.* COM(2014)368final.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának.* Intelligens szabályozás az Európai Unióban. COM(2010)543.
- Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában.* Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest.



# ERDŐS CSABA

---

## *Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein*

### 1. BEVEZETÉS

2010 után a hazai alkotmányjog egyik legjelentősebb kérdése az alkotmányellenes alkotmánymódosítások<sup>1</sup> problémája, mivel ekkortól vált gyakorivá a „praktikus alkotmányozás”, vagy más néven a „felülalkotmányozás”. Ezek, a magyar szakirodalomban korábban ismeretlen kifejezések az Országgyűlés azon gyakorlatát jelölik, amely az Alkotmánybíróság által alkotmány- vagy alaptörvény-ellenesnek talált törvényi szabályoknak az Alkotmányba, illetve az Alaptörvénybe emelésében – s ekként az alkotmánybírósági kontroll alóli kivételében – öltött testet. Az ekként kiegészített alkotmányszöveg magában hordozza azt a lehetőséget, hogy a módosítást megelőzően is az alkotmány részét képező általános jellegű előírásokkal ellentétbe kerülnek a „felülalkotmányozás” nyomán az Alaptörvénybe kerülő szabályok. Ez a jelenség indokolja az alkotmányi rendelkezések közti kollízió feloldásában való alkotmánybírósági állásfoglalást is.

Az Alkotmánybíróság e 2010-es fordulópontot követően három alkalommal nyilvánult meg az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának tárgyában, ráadásul úgy, hogy álláspontja, de legalábbis a döntéseinek érvéltése folyamatosan változott. A taláros testület már korábban is találkozott e hatáskörét feszegető problémával, de az 1990-es és 2000-es években alig váltottak ki politikai és jogirodalmi visszhangot az e problémát érintő alkotmánybírósági döntések – amelyektől egyébként szintén különbözik a három legfrissebb, e területen született határozat *ratio decidendi*je.

A tanulmány egyik célja annak bemutatása, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmány- és alaptörvény-módosítások felülvizsgálhatóságával

---

<sup>1</sup> A nagybetűvel jelölt „Alkotmány” alatt az 1949. évi XX. tv.-t értem, ahogyan nagybetűs „Alaptörvény” alatt Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvényét. A kisbetűvel írt „alkotmány” és „alaptörvény” pedig jogforrási szintet fejeznek ki, s nem egy konkrét jogforrásra utalnak.

kapcsolatos álláspontja miként módosult az 1990-es évektől napjainkig. A másik célkitűzés annak leírása, hogy a testület az alkotmányi szabályok kollíziójának feloldásával kapcsolatos gyakorlata hogyan változott.

E két összefonódó, alkotmányelméleti, jogforrástani, hatalommegosztási aspektusból egyaránt vizsgálható probléma kiválóan alkalmas arra, hogy az Alkotmánybíróság – illetve kisebbségben maradó tagjai – szerepfelfogásának változásait nyomon követhessük. Tekintettel arra, hogy a szakirodalom kitüntetett figyelmet szentelt az alkotmányellenes alkotmánymódosítások témakörének,<sup>2</sup> az elméleti irányzatok ismertetésére e munka nem tér ki, csupán az alkotmánybíróági gyakorlat változásainak leírására szorítkozik.

Minthogy az Alkotmánybíróság mozgásterét alapvetően meghatározza az alkotmány szövege, először az alkotmánymódosításokra irányadó alkotmányi szabályok változását tekintem át.

<sup>2</sup> A teljesség igénye nélkül: BRAGYOVA András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban? In Bragyova András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára*. Bíbor, Miskolc, 2003. 65–88.; CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea–ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010/4. 1–12.; CSINK Lóránt–FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybíróági Szemle* 2011/1. 66–71.; DRINÓCZI Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *Jura*, 2012/1. 37–46. o.; FRÖHLICH Johanna: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014. 195–208.; GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014. 167–184.; KÜPPER, Herbert: Tur Tur, az álörítés? – avagy a Grundgesetz örököseivel való klauzulájának jelentése a német jogrendszerben. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014. 185–194.; SÓLYOM Péter: Alkotmánymódosítás mint alkotmányértés? A Verfassungsdurchbrechung problémája a német alkotmányos hagyományban. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014. 147–166.; SZENTE ZOLTÁN: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014. 209–241.

## 2. ALKOTMÁNYI ELŐÍRÁSOK VÁLTOZÁSA AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK FELÜLVIZSGÁLATÁRÓL

### 2.1. Az Alkotmány módosításának feltételrendszere

Az 1989-es kerekasztal tárgyalásokon kialakult kompromisszum eredményeképpen született meg az Alkotmány 24. § (3) bekezdése, amely kimondta, hogy „az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.” Ez az egyszerű szabály, az ún. nagy kétharmad követelménye – amely 258 képviselő támogató szavazatát jelentette – volt az alkotmánymódosítás egyetlen alkotmányi szinten is megjelenő előírása.

*Expressis verbis* az sem szerepelt az Alkotmányban, hogy egy alkotmánymódosítás, vagy egy új alkotmány elfogadása törvényi formában kell, hogy megszülessen. Bár közvetlen tételes jogi alapja nem volt, de az alkotmánymódosító törvényekkel és esetleges új alkotmánytörvénnyel szemben élő követelményként jelentkezett, hogy azokat alkotmánymódosításként vagy alkotmányként jelöljék meg. Ennek garanciális jelentősége volt annyiban, hogy elválasztotta az alkotmánymódosításokat más olyan törvényektől, amelyeket azonos többséggel fogad el az Országgyűlés. Igaz, hogy ebbe a csoportba csak a nemzeti jelképekről szóló törvény tartozott.<sup>3</sup>

A 2010-ben megválasztott Országgyűlés első hat alkotmánymódosító törvénye<sup>4</sup> „az Alkotmány módosításaiként” – tehát a törvényektől megszokott számozást mellőzve – került kihirdetésre a Magyar Közlönyben. Az eljárás lefolytatása változatlan volt, a kihirdetés módjának változása azonban a parlament alkotmányozó és törvényhozó funkciójának élesebb elválasztására engedett következtetni. A 2010. augusztus 11-ét követően az alkotmánymódosításokat újra törvényi formában hirdették ki.<sup>5</sup>

Ugyancsak formai előírás volt, hogy az Országgyűlés megerősítő népszavazásra bocsáthatta a már elfogadott alkotmánymódosító törvényt.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Lásd: JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2007. 120–121.

<sup>4</sup> Az ilyen módosításokra 2010. május 25. és 2010. augusztus 11. között került sor.

<sup>5</sup> Lásd például 2010. évi CXIII. tv.

<sup>6</sup> Az Alkotmány nem tiltotta generálisan saját módosítását népszavazás útján, csak a népszavazásra vonatkozó alaptörvényi szabályok tekintetében tartalmazott ilyen korlátozást [Alkotmány

Lényeges, hogy a parlament szabad belátása szerint döntött erről, a referendumra bocsátásra kötelezni nem lehetett (fakultatív népszavazás). Amennyiben azonban úgy döntött, hogy a választópolgárokhoz fordul az alkotmánymódosítás „jóváhagyásáért”, a népszavazás eredménye az Országgyűlést, illetve a köztársasági elnököt köthette (üggyöntő népszavazás), tehát az államfő csak akkor írhatta alá a törvényt és gondoskodhatott annak kihirdetéséről, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede az alkotmánymódosításra igennel szavazott.

A parlament az Alkotmány 2010. július 5-i módosításával – minden kétség kizárása végett<sup>7</sup> – törölte a szövegből a 24. § (5) bekezdést, amely az új alkotmány előkészítésének szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához a parlamenti képviselők négyötödös többségét írta elő. Ezzel egyértelművé vált, hogy az új alkotmány megalkotása ugyanazon eljárási szabályok szerint kell, hogy történjen, mint amelyek az alkotmány módosítására vonatkoztak, tehát az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom nem vált el egymástól.

28/C. § (5) bekezdésének c) pontja], az Alkotmánybíróság a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatában azonban kimondta, hogy „az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható.” Azaz nem választópolgári kezdeményezésre, hanem megerősítő típus esetén a referendum megtartásának nem lett volna akadálya.

<sup>7</sup> Teljesen eltérő álláspontokat találhatunk a szakirodalomban arról, hogy az 1994-ben megválasztott országgyűlés mandátumának lejártakor az alkotmány-előkészítésre vonatkozó önkorlátozó szabály – az Alkotmány 24. § (5) bekezdése – hatályát veszítette-e. A hatályvesztés mellett foglal állást Somogyvári István: „A képviselőcsoportok megállapodása minden tekintetben az akkori parlamenti erőviszonyokat vette alapul. Ezért, továbbá mert a képviselőcsoportok szándéka szerint az új alkotmányt az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának végéig kellett volna megalkotni, a törvényben szereplő, minősített többségű döntéshozatalt előíró szabály csak ezen Országgyűlés megbízatási idejére volt alkalmazandó.” [SOMOGYVÁRI István: Magyar alkotmányozás 1988–2008. In Sándor Péter–Stumpf Anna–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve*. DVD-ROM, 67. lábjegyzet] Ezzel ellentétes érvelést találhatunk Arató Andrásnál: „Így valójában megmagyarázható a 24. § (5) bekezdésének jelenléte az alkotmány legtöbb közreadott szövegében, köztük az Országgyűlés és az AB honlapján szereplő változatokban: bár a parlament nem kívánta, hogy ez a rendelkezés tovább éljen megbízatásának lejártát követően, ennek ellenére hatályban maradt. Véleményem szerint annak ellenére, hogy már nem léteznek azok a rendelkezések, amelyekhez ez kötődött 1995 és 1998 között, nem tekinthető üres szabálynak.” (ARATÓ András: Sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább? Posztszuverén alkotmányozás Magyarországon. *Fundamentum*, 2009:3. 21.) A kormánytöbbség önkorlátozásnak ez csupán üzenetértékű megnyilvánulása volt, mivel a négyötödös szabályt egy kétharmados szabály iktatta az Alaptörvénybe, így törléséhez is ugyanilyen arányú többségre volt szükség. E lehetőség élt az Országgyűlés 2010-ben, s így kétség sem férhet ahhoz, hogy az új alkotmány megalkotására a „rendes” alkotmánymódosítási eljárás irányadó.



Az eddig ismertetett szabályok pusztán formai követelmények voltak, a módosítás tartalmi kérdéseit egyáltalán nem szorította keretek közé az Alkotmány.<sup>8</sup>

## 2.2. Az Alaptörvény módosításának szabályai

Az Alaptörvény hatályba lépésével az alkotmányszintű jogforrásunk módosításának szabályai formai értelemben ugyan komoly változáson mentek keresztül, tartalmilag azonban azonosak voltak az Alkotmány vonatkozó előírásaival. A formai eltérést az okozza, hogy az Alaptörvényt az alkotmányozó – dogmatikai szempontból helyeselhető módon<sup>9</sup> – kiszakította a jogszabályok közül, s önálló jogforrási szintként definiálta. Ez tükröződik a kihirdetés formájában is: „[a]z Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”<sup>10</sup> Ennek ellenére – két kivétellel – valamennyi egyéb előírás változatlan maradt. Így az Alaptörvény módosítása továbbra is:

- azonos szabályok szerint megy végbe, mint az Alaptörvény elfogadása, tehát az Alaptörvény megalkotása és módosítása között eljárási értelemben nincs különbség;<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Ellentétesen vélekedik a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetének kutatói közössége, amely az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság számára készített „Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójához” című dokumentumban kifejti, hogy az Alkotmány 8. § (1) bekezdése még egy új alkotmánnyal sem módosítható. Lásd: <http://www.parlament.hu/biz39/aeb/info/mta.pdf> (letöltés ideje: 2015. szeptember 30.) 8. o.

<sup>9</sup> A Kelsen-Merkl-féle joglépcső elméletet alapul véve – amelynek eredményeire vezethető vissza az Alaptörvényben is megjelenő jogforrási hierarchia – szükséges egy hipotetikus alaptörvény, amelynek érvényessége csak feltételezett. Minden más jogi aktus erre a hipotetikus alaptörvényre vezethető vissza, azaz érvényességét ebből nyeri. (A kelsen-i hipotetikus alaptörvény természetéről és az általa determinált jogrendről lásd: SZIGETI Péter: Jogrend – törvényesség – alkotmányosság. In Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest, 2004. 192–193.) A magyar jogrendnek az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése a tételes joggá tett *Grundnorm*-ja. Az Alaptörvény saját kiemelt státusát a jogszabályok Alaptörvény alá rendelésével és enumerációjával, azaz formakényszerével [vö. Alaptörvény T) cikk (1)–(3)] is megerősíti. Ennek köszönhető, hogy az alkotmány és minden más jogforrás – ide nem értve a nemzetközi *ius cogens*-t, az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatait – viszonya mint statuáló és statuált (megközelítőleg: tételező és tételezett) normák írhatók le. Ezen sajátos jogforrási szerep miatt álláspontom szerint helyeselhető, ha a statuáló jogforrás formailag is elkülönül az általa statuált jogforrásoktól, így például a törvényektől is.

<sup>10</sup> Alaptörvény S) cikk (4) bekezdés

<sup>11</sup> Alaptörvény S) cikk (1)–(3) bekezdés

- az egyébként törvénykezdeményezési joggal rendelkező köztársasági elnök, Kormány, országgyűlési bizottság és országgyűlési képviselő által kezdeményezhető;<sup>12</sup>
- kizárólagosan az Országgyűlés hatáskörébe tartozik;<sup>13</sup>
- az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igényli (nagy kétharmad);<sup>14</sup>
- csak „rendes”, kétolvasatos vitában tárgyalható, a kivételes és kivételes sürgős eljárás nem alkalmazható.<sup>15</sup>

Az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló eljárás két ponton különbözik az Alkotmány módosítására irányadó eljárástól. Az egyik ezek közül az Alaptörvény vagy módosításának megerősítő népszavazásra bocsáthatóságának kizárása. Ez az Alkotmány hatályosulása alatt elvi lehetőségként az Országgyűlés előtt állt, bár soha nem élt vele. Az Alaptörvény *expressis verbis* nem zárja ki a megerősítő népszavazásra bocsáthatóságát az Alaptörvénynek, hanem egyszerűen szabályozatlanul hagyja a megerősítő népszavazás intézményét. A megerősítő népszavazás azonban nemcsak alkotmányi, de alacsonyabb jogforrási szinten sem jelenik már meg: sem az Alaptörvény, sem a népszavazásra vonatkozó törvények, sem a házszabályi rendelkezések<sup>16</sup> nem említik azt, hogy az Alaptörvényt – vagy rendes törvényt – megerősítő népszavazásra lehetne bocsátani.<sup>17</sup>

Az Alaptörvény másik újdonságát a köztársasági elnök alaptörvény-módosítási eljárásban betöltött szerepének kétszeri átalakítása jelentette. Az Alkotmány módosítására irányuló eljárás a rendes törvényalkotás folyamatához igazodott, s bár az Országgyűlés alkotmánymódosító – alkotmányozó – hatalomként nyilvánult meg az 1949. évi XX. tv. módosításakor, nem volt kifejezett alkotmányi előírás arról, hogy a köztársasági elnök él-

<sup>12</sup> Alaptörvény S) cikk (1) bekezdés

<sup>13</sup> Alaptörvény S) cikk (2) bekezdés

<sup>14</sup> Alaptörvény S) cikk (2) bekezdés

<sup>15</sup> HHSz. 124. § (2) bekezdés és 128/A. § (4) bekezdés

<sup>16</sup> A házszabályi rendelkezések az Országgyűlés működésének szabályait és tárgyalási rendjét tartalmazó szabályok, amelyeket törvényi vagy normatív OGY határozati formában alkothat meg a T. Ház. Előbbinek az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv., míg utóbbinak az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (továbbiakban: HHSz.) megalkotásával tett eleget az Országgyűlés.

<sup>17</sup> Korábban az Országgyűlés Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 109. § (1) bekezdés alapján rendelkezhetett az Országgyűlés a törvény megerősítő népszavazásra bocsátását, amelyről a zárószavazást követően határozott a T. Ház.

het-e vétőjogával, s ha igen, akkor a politikaival, az alkotmányossal, esetleg szabadon választhat a kettő közül. Mindenesetre Sólyom László köztársasági elnökként az alkotmánybíró-jelölő bizottság összetételének módosítására irányuló alkotmánymódosító törvényt megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek, tehát politikai vétő gyakorlására volt példa az Alaptörvény hatályba lépése előtt.

Hatályba lépésekor az Alaptörvény az S) cikk (3) bekezdésében<sup>18</sup> kizárta az Alaptörvény módosításaihoz kapcsolódó államfői vétő mindkét fajtáját. Ez azért hangsúlyozandó, mert a gyakorlat által igazoltan létező vétő intézményével az alkotmányozó kétség kívül szakítani kívánt. Azonban az Alaptörvény negyedik módosításának aláírásakor, az egyértelmű alaptörvényi rendelkezések ellenére – elsősorban Sólyom László volt köztársasági elnök állásfoglalása<sup>19</sup> és az Alapvető Jogok Biztosának nyílt levele<sup>20</sup> miatt – az érdeklődés középpontjába került az, hogy a köztársasági elnök eltérhet-e az előírásoktól, s élhet-e vétőjogával. Ráadásul nem is politikai, hanem az alkotmányossági vétő melletti döntést szorgalmazták a megszólalók. A köztársasági elnök – követve az S) cikkben meghatározott eljárást – az Alaptörvény negyedik módosítását aláírta és elrendelte a hivatalos lapban való kihirdetést.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésének szövege az Alaptörvény negyedik módosítását megelőzően: „A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését.” A törvényalkotási eljárásban az államfői vétőjog alkotmányi szinten tételezett volt ekkor is [lásd Alaptörvény 6. cikk (4)–(5) bekezdés].

<sup>19</sup> Lásd például SÓLYOM Lászlónak a Népszabadságban megjelent cikkét: „A köztársasági elnök olyan döntés előtt áll, amelyben értelmeznie kell hivatalát és a hivatását: az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést.” SÓLYOM László: A hatalommegosztás vége. *Népszabadság Online* 2013. március 11. [http://nol.hu/archivum/20130311-a\\_hatalommegosztas\\_vege](http://nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege) (letöltés ideje: 2015. szeptember 30.)

<sup>20</sup> Az Alapvető Jogok Biztosá 2013. február 27-én nyílt levélben fordult a köztársasági elnökhöz annak érdekében, hogy az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatban éljen alkotmányos vétőjogával, s kezdeményezze az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll-eljárását. forrás: az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalának honlapja: <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/14/nyilt-level-dr-ader-janos-koztarsasagi-elnokhoz> (letöltés ideje: 2015. szeptember 30.)

<sup>21</sup> „Döntésem pedig az, hogy – az Alaptörvényben foglalt elnöki kötelezettséggel egyezően – az Alaptörvény negyedik módosítását aláírom és kihirdetem. Ez az egyetlen alkotmányos választásom, amely összhangban van eskümmel, a fennálló törvényes rendelkezésekkel és az Alkotmánybíróság 20 év alatt meghozott határozataival. Egyértelmű alkotmányos kötelezettségem, hogy az alkotmánymódosítást aláírjam és kihirdessem. Függetlenül attól, hogy a módosítás kinek az ízlésével találkozok, és függetlenül attól, hogy ez tetszik-e nekem, vagy sem.” Áder János köztársasági

Az Országgyűlés – felismerve azt, hogy az S) cikk alapján a köztársasági elnök egy, esetlegesen eljárési hibákkal elfogadott alaptörvény-módosítást is köteles lenne aláírni – éppen az Alaptörvény negyedik módosításával megváltoztatta a köztársasági elnök jogkörét és az alkotmányossági vétő lehetőségét biztosítva arra az esetre, ha az Alaptörvény vagy módosításának megalkotására vonatkozó eljárási követelmények megsértését észleli az államfő.<sup>22</sup>

A köztársasági elnök szerepének tisztázásával összefüggésben – az utólagos normakontrollra is kiterjedő hatállyal – az Alkotmánybíróság alaptörvény-módosításokkal kapcsolatos eljárását is az Alaptörvény 24. cikkébe foglalták. Az utólagos normakontroll kezdeményezésére – hasonlóan a törvényeknél alkalmazott megoldáshoz – a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az ombudsman jogosult, azonban csak a kihirdetéstől számított harminc napon belül élhetnek e jogukkal. Az Országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosításával egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény módosításaival szemben normakontroll csak akkor vehető igénybe, ha az Alaptörvény módosítását eljárási szabályok megsértésével fogadták el vagy hirdették ki, tehát a közjogi érvénytelenség speciális eseteként szabályozza azt. Az esetleges közjogi érvénytelenség következménye előzetes normakontroll esetében az Alaptörvény vagy módosításának parlamenti újratárgyalása, utólagos normakontroll eljárásban pedig a megsemmisítés.<sup>23</sup>

elnök 2013. március 13-i elnöki nyilatkozata forrás: [http://www.keh.hu/elnoki\\_nyilatkozatok/1727-Elnoki\\_nyilatkozat\\_az\\_Alaptorveny\\_negyedik\\_modositasarol](http://www.keh.hu/elnoki_nyilatkozatok/1727-Elnoki_nyilatkozat_az_Alaptorveny_negyedik_modositasarol) (letöltés ideje: 2015. szeptember 30.)

<sup>22</sup> Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés: „Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.”

<sup>23</sup> Alaptörvény 24. cikk (5)–(6) bekezdés.

### 3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT EGYES ÁLLOMÁSAI AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK FELÜLVIZSGÁLATA TERÜLETÉN

#### 3.1. A teljes tartózkodás esztendői – egy elkendőzött kalanddal fűszerezve

A testület már az első – 1994-ben közzétett – alkotmánymódosításokkal kapcsolatos döntésében kialakította azt az érvelését, amelyet apró finomításokkal, de lényegében változatlanul követett 2011-ig. A következőket képviselt álláspont lényege az alkotmánymódosítások felülvizsgálatától való teljes elzárkózás volt. Eszerint

„[a]z Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdése és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § (1) bekezdés b) és c) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg [...] az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.”<sup>24</sup>

Bár a testület nem fejtette ki részletesebben ezen álláspontjának tartalmát, benne rejlik az is, hogy csak a jogszerűen – tehát az országgyűlési képviselők kétharmada által – elfogadott alkotmánymódosítás válik az alkotmány részévé, s ezáltal mentessé a normakontrolltól, *a contrario* a nem jogszerű alkotmánymódosítások nem válnak az Alkotmány részévé. Mivel a konkrét ügyben az alkotmánymódosítási eljárással kapcsolatos eljárási szabályszegés nem merült fel, a testület nem foglalkozott ezzel az eshetőséggel és következményeivel.

A 23/1994. (IV. 29.) AB végzésben a testület szó szerint megismételte a 293/B/1994. AB végzésben szereplő álláspontját, ami azért különösen érdekes, mert ebben az Alkotmánybíróság felismerte az Országgyűlés – az akkor még gyakorlattá nem váló – „praktikus alkotmányozását”. Az ügy alapja a 3/1990. (III. 9.) AB határozat volt, amely alkotmányellenessé nyil-

<sup>24</sup> 293/B/1994. AB végzés.

vánította azt, hogy szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok nem adhatták le voksukat. Ahelyett azonban, hogy az Országgyűlés törvénymódosítással lehetővé tette volna a külföldön történő szavazást, inkább az Alkotmányt módosította úgy, hogy az aktív választójog gyakorlását csak Magyarországon tartózkodás esetére biztosította.<sup>25</sup>

A legrészletesebb indokolását az alkotmánymódosítások felülvizsgálatától való elzárkózásnak az 1260/B/1997. AB határozatban olvashatjuk, amely visszautasította egy alkotmánymódosítást hatályba léptető rendelkezés vizsgálatát, annak a hatályba léptetett alkotmánymódosítással való szoros összefüggés miatt: „...ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené.” A testület tehát hatalommegosztási kérdésként kezelte az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát, amely kétségtől logikus és minden szempontból védhető álláspont volt: ha az Alkotmánybíróság is az alkotmányozó hatalom által tételezett, akkor mint felsőbb szintű aktusokat, az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásait – az alkotmányt és annak módosításait – nem vizsgálhatja.

A határozatban azonban a testület érdemben vizsgálta az adott alkotmánymódosító törvény két rendelkezését. A megtámadott alkotmánymódosító törvény ugyanis az Országgyűlés és a helyi önkormányzati képviselőtestületek megbízási idejét változtatta meg, amelynek nyomán – „átmeneti rendelkezésekként” – azt is kimondta, hogy 1998-ban az országgyűlési képviselők általános választását májusban, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását pedig októberben kell megtartani. Ahogyan az alkotmánymódosító törvény hatályba léptető klauzulája, úgy ez az „átmeneti rendelkezés” sem épült be az Alkotmány szövegébe. Az Alkotmánybíróság azonban úgy találta, hogy az „átmeneti rendelkezések” nem állnak olyan szoros kapcsolatban az Alkotmánnyal, mint egy hatályba léptető norma, így az Alkotmány „végrehajtását szolgáló olyan törvényi rendelkezéseknek” minősítette azokat, amelyek alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezhetik.<sup>26</sup> Bár az érdemi vizsgálat eredménye elutasítás lett, mérőföldkövet jelentett a határozat abban, hogy az al-

<sup>25</sup> Részletesebben lásd: 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, Indokolás 2. pont.

<sup>26</sup> Lásd: 1260/B/1997. AB határozat, Indokolás.

alkotmányozó hatalom megnyilvánulása, egy alkotmánymódosítás rendelkezései között különbséget tett a testület, sőt bizonyos rangsort állított fel:

- az Alkotmány részévé váló normák, amelyek nem vizsgálhatók az Alkotmánybíróság által;
- az Alkotmány részévé nem váló hatályba léptető rendelkezések, amelyek az Alkotmány szövegéhez való szoros kapcsolódásuk miatt nem lehetnek normakontroll tárgyai;
- az Alkotmány részévé nem váló „átmeneti rendelkezések”, amelyek csak távolibb kapcsolatban állnak az Alkotmánnyal, így az Alkotmánybíróság által érdemben vizsgálhatók.

Az Alkotmánybíróság tehát már 1997-ben vállalkozott arra, hogy egy alkotmánymódosító törvény rendelkezéseit szelektálja. Ezen válogatás azonban elkerülhetetlenül tartalmi vizsgálatot is jelentett: nem a korábban már említett elfogadással kapcsolatos követelmények – például abszolút minősített többségű elfogadás megléte – volt a vizsgálat tárgya, hanem az alkotmánymódosításba foglalt normák jellege. E jelleg pusztán formai szempontból nem azonosítható, ehhez tartalmi vizsgálat szükségeltetik: mi épül be az Alkotmány szövegébe, mi nem; a be nem épülő rendelkezések közül mi áll szoros kapcsolatban az alkotmányszöveggel, mi csak távoliban? A határozat indokolása nem tér ki ezen elmozdulás jelentőségére, azonban fontosságát jelzi, hogy mintegy másfél évtizeddel későbbi 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Stumpf István a beépülési parancs – és ekképpen a kvázi-tartalmi felülvizsgálat alapjának – első megjelenési formáját fedezte fel az 1997-es határozatban: „...az Alkotmánybíróság egy alkotmánymódosító törvény átmeneti rendelkezéseit – mivel azok nem váltak az Alkotmány részévé – érdemi alkotmányossági felülvizsgálatnak vetette alá, s ennek alapján utasította el az indítványt.”<sup>27</sup>

Az Alkotmánybíróság számos döntése<sup>28</sup> érintette még az alkotmánymódosítások és/vagy alkotmányi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatának kérdéskörét, azonban a testület azokban is következetesen

<sup>27</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Stumpf István párhuzamos indokolása 167. bekezdés.

<sup>28</sup> További, alkotmánymódosítások és alkotmányi rendelkezések vizsgálatával kapcsolatos döntések: – 46/1994. (X. 21.) AB határozat, Indokolás II. 4. pont: alkotmányi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatának tilalma; – 1338/E/1996. AB végzés (az alkotmány vonatkozásában jogalkotói mulasztás nem állapítható meg);

elzárkózott ezek kontrolljától, az 1260/B/1997. AB határozatban rejlő, a tartalmi vizsgálat határait feszegető – sőt átlépő – megoldás ismételt alkalmazásától tartózkodik a testület.

### 3.2. A formai felülvizsgálat lehetőségének kifejezett elismerése

Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának „tartózkodó” megközelítése egészen addig volt tartható, amíg az Alkotmánybíróságnak nem kellett szembesülnie a felülalkotmányozás jelenségének elhatalmasodásával, amire először a 61/2011. (VII. 12.) AB határozatban reagált. A megtámadott alkotmánymódosítással az Országgyűlés a 184/2010. (X. 28.) AB határozat által megsemmisített, 98%-os különadóról szóló törvény lényegi rendelkezéseit emelte az Alkotmányba, kikerülve ezzel az Alkotmánybíróság szűrőjét. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások veszélyét és a felülalkotmányozás jelenségét a testület is felismerte:<sup>29</sup>

„[a]z alkotmánymódosítások esetlegesen tartalmi, a jogállamot érintő sérelmeket is felvethetnek. Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széles körű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe el-

- 
- 942/B/1997. AB határozat, Indokolás III/2. pont: az Alkotmány vonatkozásában jogalkotói mulasztás nem állapítható meg;
  - 963/E/1998. AB határozat, Indokolás III/4.3. pont: az Alkotmány vonatkozásában jogalkotói mulasztás nem állapítható meg;
  - 290/B/2002. AB határozat, Indokolás III/1.2. pont: az Alkotmányon belüli vélt vagy valós elmentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre;
  - 14/2003. (IV. 9.) AB végzés: Alkotmányba foglalt népszavazási kérdés – EU-csatlakozás – hitelesítésére az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki;
  - 613/B/2004. AB végzés: alkotmánymódosítás megakadályozása nem alkotmánybírósági hatáskör;
  - 247/B/2007. AB végzés: alkotmányi rendelkezés alkotmányosságának megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre;
  - 1180/I/2006. AB elnöki végzés: alkotmányi rendelkezés alkotmányosságának megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre;
  - 283/I/2007 AB elnöki végzés: az Alkotmány vonatkozásában jogalkotói mulasztás nem állapítható meg;
  - 296/B/2010. AB határozat: Indokolás III/2. pont: az Alkotmányon belüli vélt vagy valós elmentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

<sup>29</sup> A 61/2011. (VII. 12.) AB határozat Indokolás IV/1. pontja konkrétan utal arra, hogy a vizsgált alkotmánymódosítás tartalma ellentétes a 184/2010. (X. 28.) AB határozattal.



lentmondásmentesen történő beépülése szempontjából. Az Alkotmánybíróság az aktuálpolitikai szempontokat azonban nem vizsgálhatja.”<sup>30</sup>

A testület csak finomította addigi uralkodó gyakorlatát 2011-ben – azt is kizárólag elvi szinten –, de nem fordult szembe azzal. Ez a „finomhangolás” az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelensége vizsgálhatóságának kifejezett elismerésében öltött testet:

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanoknak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.”<sup>31</sup>

Ez nem tekinthető önkényes hatáskör-bővítésnek, mivel az Alkotmánybíróság a fenti döntéssel nem mondott mást, mint azt, hogy fenntartja magának a jogot az arról való meggyőződésre, hogy az alkotmánymódosító aktusban foglalt rendelkezés ténylegesen az alkotmányozó akarata-e. Ezt pedig onnan tudhatja meg, hogy az alkotmánymódosítási eljárás szabályainak betartását vizsgálja. Az ügy tárgyát képező alkotmánymódosítás elfogadására irányuló eljárás esetében egyébként azt állapította meg a testület, hogy az a vonatkozó alaki jogi előírásoknak megfelelt.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal szembeni fellépés céljából az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt, hogy azonosíthat-e alkotmány feletti normákat, és ha igen, alkalmazhatja-e azokat mérceként az Alkotmány új tartalmával szemben. Így kitért a láthatatlan alkotmány, illetve a nemzetközi jog *ius cogens* normái valamint alapelvei, és az ún. általánosan elfogadott jogelvek, továbbá a Magyarországot kötő nemzetközi szerződésekre, de csak az azokban foglalt, az államot kötelező szabályok megsértésétől való tartózkodás kötelezettségét mondta ki. Ugyancsak kitér a többségi indokolás az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságára és az alkotmánybíróságok vonatkozó hatásköreire és gyakorlatára más államokban, amely nemzetközi összehasonlításból arra a következtetésre

<sup>30</sup> 61/2011. (VII. 12.) AB határozat, Indokolás V/1. pont.

<sup>31</sup> 61/2011. (VII. 12.) AB határozat, Indokolás V/1. pont.

jut, hogy kifejezett hatáskör hiányában nem vállalkozhat az alkotmány-módosítások kontrolljára, az ugyanis a hatalommegosztás egyensúlyának felborításához vezetne: „[a]z Alkotmánybíróság hatalmának is vannak azonban, és kell is, hogy legyenek határai és korlátai. Az Alkotmánybíróság nem válhat »taláros« kormányzati hatalommá, sem »taláros« törvényhozóvá, még kevésbé »taláros« alkotmányozó hatalommá.”<sup>32</sup>

A határozat éles kritika tárgyává vált:<sup>33</sup> elsősorban az indokolás következetlenségeit,<sup>34</sup> illetve a rendelkező rész és az indokolás közti koherencia hiányát<sup>35</sup> veti fel a szakirodalom. Találkozhatunk az érvelés hibás alapokra való felépítésében rejlő kifogással is:

„Álláspontunk szerint a határozat egyik lényeges problémája, hogy a hatalommegosztási problematikát tartotta meghatározónak. Ehelyett azonban a vizsgálat fő szempontjai közé kellett volna emelni, hogy milyen fogalmi elemekkel rendelkezik egy alkotmány. A döntő kérdés tehát az, hogy mi az »alkotmány«, amelyet az Alkotmánybíróságnak védenie kell, és nem pedig az, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezik-e ilyen hatáskörrel.”<sup>36</sup>

### 3.3. Elmozdulás az Alaptörvény-módosítások tartalmi felülvizsgálata felé

A 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvény Záró Rendelkezések (a továbbiakban: Ár.) 2. pontja értelmében „az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.” A 3. pont pedig kimondta, hogy „[a]z ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el.” Ez utóbbi kötelezettségének az Or-

<sup>32</sup> 61/2011. (VII. 12.) AB határozat, Indokolás V/4. pont.

<sup>33</sup> Maga a testület is roppant megosztott volt, amit jól mutat, hogy a határozathoz Bragyova András, Kiss László és Lévy Miklós különvéleményt, Holló András, Kovács Péter és Stumpf István pedig párhuzamos indokolást fűzött. Kovács Péter párhuzamos indokolásához Bihari Mihály csatlakozott, míg Stumpf Istvánéhoz Paczolay Péter.

<sup>34</sup> BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle* 2011:4. 1–11.

<sup>35</sup> DRINÓCZI Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *Jura*, 2012/1. 37–46.

<sup>36</sup> CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat, Budapest, 2013. 60–61.

szágyűlés 2011. december 31. napján tett eleget, amely nyomán megszületett a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (2011. XII. 31.) című dokumentum. Az Ár. 31. cikk (2) bekezdése saját magáról deklarálta, hogy az Alaptörvény részét képezi – ez mint önlegitimációs klauzula híresült el –, az Alaptörvény azonban nem fogalmazott ilyen egyértelműen.

Az Ár. jogforrási jellegéről kiterjedt tudományos diskurzus folyt,<sup>37</sup> amellyel párhuzamosan az Alapvető Jogok Biztosa indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, kérve elsődlegesen az Ár. megsemmisítését, másodlagosan az Ár. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését. Az ombudsmani indítvány mellett érvelt, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed az Ár. megsemmisítésére, elsősorban az Ár. önlegitimációjára hivatkozva. Miután az Alkotmánybíróság az indítványt befogadta, az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény első módosítását (2012. június 18.), amelynek 1. cikk (1) bekezdése az Alaptörvény Záró Rendelkezéseit egy 5. ponttal egészítette ki, amely szerint a 3. pont szerint elfogadott átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik. Úgy tűnt tehát, hogy az Országgyűlés ezzel kihúzza az ombudsmani érvelés alól a talajt, hiszen az Ár. önlegitimáló jellegét megszüntette. Ennek ellenére az Alapvető Jogok Biztosa csak az Ár. egészének megsemmisítésére irányuló indítványát vonta vissza, másodlagos kérelmét fenntartotta, s ki is egészítette. Azért tekintette az Ár.-t továbbra is alaptörvény-ellenesnek, mert álláspontja szerint:

- „a) az Ár. sérti a jogállamiság elvét, értelmezési problémákat okozhat, veszélyezteti a jogrendszer egységét és működőképességét;
- b) az Ár. több helyen – az elnevezésével ellentétben – nem átmeneti jellegű szabályokat tartalmaz;
- c) a jogállamiság, az ennek részét képező jogbiztonság szempontjából problémás az Ár. bizonytalan státusza, jogrendszerbeli helye;
- d) gondot okoz, hogy az Ár. – túllépve az Alaptörvény felhatalmazásán – önmagát az Alaptörvény részének minősíti, ezzel kívánja elkerülni azt, hogy a benne foglalt rendelkezések tartalmi szempontból összevethetők legyenek az Alaptörvény garanciális rendelkezéseivel,

<sup>37</sup> Példaként említhetjük: CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat, Budapest, 2013. 146–155.; LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról. *Közjogi Szemle*, 2012:2. 1–9.

e) súlyos veszélyeket rejthet magában az, ha az Ár. felhatalmazása alapján megalkotott törvények magával az Alaptörvénnyel, annak alapjogi szabályaival kerülnének ellentmondásba.”<sup>38</sup>

Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) számú határozatával az ombudsmanni indítványt megalapozottnak találta. A nagy jelentőségű határozat fő alkotmányjogi kérdése az volt, hogy az Ár. képezheti-e alkotmánybíróvási eljárás tárgyát, nevezetesen az Alaptörvény része-e. Az ebben a kérdésben való negatív állásfoglalást követően ugyanis már csak a „klasszikus” normakontroll állt a testület előtt: az Ár. rendelkezéseinek Alaptörvényhez mérése.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének vizsgálatakor hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény és módosításának tartalmi vizsgálatától elzárkózik.<sup>39</sup> A kérdés tehát az maradt, hogy az Ár az Alaptörvény része-e. Az Ár. jogforrási helyzetének meghatározása körében a testület először annak anyagi jogforrását vizsgálta, amellyel kapcsolatban megállapította, hogy az Ár.-t az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként fogadta el.<sup>40</sup>

Az Ár. alaki jogforrási jellegével kapcsolatban a határozat leszögezi, hogy az az Alaptörvény módosítása azért nem lehet, mert nem az S) cikkben előírt, az Alaptörvény módosítására irányadó eljárás keretében fogadták el.

Figyelemre méltó, hogy a határozat nem tulajdonított annak jelentőséget, hogy az Alaptörvény Záró Rendelkezések 5. pontjának köszönhetően az Ár. megszűnt kizárólag öndefiníálónak, önlegitimálónak lenni. Ennek oka, hogy az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény kizárólag a ténylegesen átmeneti rendelkezések megalkotására adott felhatalmazást, amelyen az Ár. tartalmilag és időben is túllépett. Azok a normák, amelyek nem tekinthetők az Alkotmánybíróság szerint a szűkebb értelemben vett „átmeneti rendelkezésnek”, nem inkorporálódtak az Alaptörvénybe, így nem is az Alaptörvény módosításai. Továbbá a szűkebb értelemben átmenetinek minősülő rendelkezéseket sem tartja az Alkotmánybíróság alaptörvény-módosításnak, mivel azok sem épülnek be annak szövegébe.

<sup>38</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás I/3. pont.

<sup>39</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás III/2. pont.

<sup>40</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás III/3.2. pont.

A tartalmi felülvizsgálatra utal a testületnek a „beépülési paranccsal” kapcsolatos álláspontja, amely szerint:

„[a]z alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania”<sup>41</sup>

Ezzel mintha az 1260/B/1997. AB határozatban megfogalmazottak ébredtek volna fel Csipkerózsika-álmukból: az Alkotmánybíróságnak válogatnia kell az alaptörvény-módosítások rendelkezései közül aszerint, hogy

- az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartoznak-e,
- ha igen, koherensen beépülnek-e az Alaptörvény szövegébe.

E válogatást azonban csak úgy tudja megtenni a testület, ha az alaptörvény-módosítás tartalmát is górcső alá veszi, nemcsak az eljárást.

Miután az Alkotmánybíróság kizárta az Ár. alaptörvény-módosítási formáját, más jogforrás-típusba igyekezett azt besorolni. Ez sikertelennek bizonyult, lévén, hogy nem jogszabályi formát sem öltött az Ár. Az Alkotmánybíróság így arra jutott, hogy „az Ár.-nak nincs meg a helye a jogforrási rendszerben, jogforrási szempontból »a közjogi senkiföldjén« áll.”<sup>42</sup>

A fenti megállapítás következménye a jogbiztonság, és azon keresztül a jogállamiság sérelme. Ez utóbbi tételt az Alkotmánybíróság plasztikus hasonlatokkal is megerősítette: „Az Ár. a jelenlegi formájában egyfajta »nyitott kapu« vagy »csúszda törvény«, illetve az »Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó törvény«.”<sup>43</sup> Nyitott kapu, hiszen az Ár. módosítására nincs egyértelmű szabály az Alaptörvényben<sup>44</sup>, hiszen ezáltal az Alaptörvény módosítására irányadó eljárásen kívül is – nyitott ajtón – kerülhetnének

<sup>41</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás III/6. pont.

<sup>42</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás III/3.4. pont.

<sup>43</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás III/3.3. pont.

<sup>44</sup> Egyébként az Ár. módosítására a határozat kihirdetéséig sor került az Alaptörvény második módosításával. Az Országgyűlés tehát az Ár.-t a Záró rendelkezések 3. pontja alapján fogadta el, de módosítására már az S) cikk alapján kerített sort.

normák az Alaptörvénybe. Az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó törvény az ÁR. azért, mert a felülalkotmányozás gyakorlata számára egyfajta „szemérmesebb” utat próbált nyitni úgy, hogy az ÁR. módosításait az Alaptörvény módosításainak tekintve azokat az alkotmánybíróági kontroll alól mentesíteni igyekezett.

Szente Zoltán a döntés *ratio decidendi*jét abban látja, hogy „[a] határozat az S) cikkből, az R) cikk (1) bekezdéséből és a posztambulumból levezetve az Alaptörvény egységének, más szóval az alkotmány integritásának elvi alapján áll.”<sup>45</sup> Ebből több olyan követelmény származtatható, amelyek az alkotmányozó hatalmat kötik. Ilyenek:

- az Alaptörvényt kizárólag csak az általa meghatározott eljárás szerint lehet módosítani;
- nem emelhetők alkotmányos rangra olyan rendelkezések, amelyek nem kerülnek beépítésre az Alaptörvény egységes szövegébe;
- a jogalkotásra szóló felhatalmazás kereteinek betartása lényeges eljárási szabály, akkor is, ha a felhatalmazást maga az Alaptörvény adja, s akkor is, ha annak címzettje maga az alkotmányozó hatalom.<sup>46</sup>

Szente arra is rámutat, hogy „amíg a határozat továbbra is hitet tesz amellyel, hogy az Alkotmánybíróság tartalmilag nem vizsgálhatja felül az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásait, több olyan követelményt is megállapít, amelyek korlátozzák az alkotmányozó hatalmat. Ilyen korlátot jelent például [...] az a tartalmi feltétel, hogy »[a]z alkotmányozó hatalom [...] kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe.«”<sup>47</sup> Így tehát, az átmenetiség követelményeinek vizsgálatakor, a formai szempontú vizsgálat „köpenye alatt csempészte vissza” gyakorlatába az Alkotmánybíróság az alaptörvény-módosítások – szűk körű, de mégiscsak – tartalmi vizsgálhatóságát.

<sup>45</sup> SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013:2. 16. o.

<sup>46</sup> Ugyanott.

<sup>47</sup> SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013:2. 19. o. Ezzel szemben Chronowski Nóra nem tekinti úgy, hogy az Alkotmánybíróság áttévedt volna a tartalmi felülvizsgálat terebélyesítésére: „Az Alkotmánybíróság az ÁR. megsemmisített rendelkezései tartalmának alkotmányosságát nem vizsgálta, a részleges közjogi érvénytelenség kimondására formai szempontú vizsgálat alapján került sor.” CHRONOWSKI Nóra: Alaptörvény-ellenes, ami nem alkotmányos. *Közjogi Szemle*, 2013:1. 66. o.

Az alaptörvény-módosítások formai és tartalmi felülvizsgálata közti Rubicon – rejtett – átlépése az Országgyűlés alkotmányozó hatalmát fenyvegető alkotmánybíróági gyakorlat megszilárdulása irányába mutatott, amelyre alaptörvény-módosítással válaszolt a parlament: az Alaptörvény negyedik módosítása – amint arra már kitértünk – az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alaptörvény módosításaival kapcsolatban a formai kritériumok vizsgálatára szorította. Az Alaptörvény negyedik módosítása is az Alkotmánybíróság elé került, amely ügyben született határozat ismételten – másfél éven belül immár harmadszorra – új megvilágításba helyezte az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság hatásköreit.

### 3.4. Visszatérés a formai szempontú felülvizsgálathoz

Az Alkotmánybíróság elé szintén az Alapvető Jogok Biztosának indítványára került az Alaptörvény negyedik módosításának ügye. Az ombudsman a negyedik Alaptörvény-módosítással kapott hatáskörével élve kezdeményezett utólagos normakontrollt, ugyanis a módosítás részleges Alaptörvény-ellenességét észlelte. Az indítvány két részre bontható, a biztos első felében az ombudsman formai alkotmányellenességre – az Alaptörvény B) cikkének megsértésére hivatkozva – kérte a negyedik alaptörvény-módosítás részleges megsemmisítését, míg a második részben arra figyelemmel kért normakontrollt, hogy a módosítás több pontja ellentétes az Alaptörvény egyéb rendelkezéseivel, így a módosítás ezen részei koherenciazavart idéznek elő, amely nem egyeztethető össze az Alaptörvény egységességének követelményével.

A testület az indítványt befogadta, és az első részét el-, második részét pedig visszautasította.

A határozatot az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 2012. április 1-jétől – azaz a negyedik alaptörvény-módosítás normáinak beépülését követően – hatályos változatára alapította. Tette ezt annak ellenére, hogy ez lett volna az utolsó alkalom, amikor az Alaptörvény-módosítások tartalmi vizsgálatára még kifejezetten *contra constitutionem* határozathozatal nélkül vállalkozhatott volna. A döntés érthető volt amiatt, hogy az ombudsman indítványozási joga is a negyedik módosításon alapult,<sup>48</sup> abból a

<sup>48</sup> Az ombudsman a negyedik Alaptörvény-módosítás által biztosított hatáskörében – Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés d) pont – kezdeményezte a negyedik Alaptörvény-módosítás utólagos normakontroll keretében történő megsemmisítését.

szempontból azonban teljesen logikátlan volt, hogy a módosító aktust éppen az az által kialakított normarendszerhez mérte: a kérdés valójában az lett volna, hogy a negyedik módosítás előtti Alaptörvénynek a módosítás megfelelt-e. Érdekes, hogy a határozat ki sem tér ezen, az indítvány, illetve a határozat megalapozottságát érdemben befolyásoló körülményre, csak a párhuzamos indokolások és a különvélemények között találunk erre vonatkozó megállapításokat. Így Kovács Péter párhuzamos indokolásában olvashatunk erre utalást,<sup>49</sup> továbbá Bragyova András különvéleményében érvel úgy, hogy az ombudsmani indítványt vissza kellett volna utasítani: „Bármely alkotmánymódosítás (Alaptörvény-módosítás) jogi érvényességének alapja csak a módosítás elfogadásakor érvényes alkotmány lehet. Az Alaptörvény negyedik módosításának érvényessége ezért az elfogadásakor hatályban volt Alaptörvény alapján (azé pedig az előzően, és így tovább) ítéltető meg.”<sup>50</sup> Ezen érveléssel egyetértett Stumpf István is a különvéleményében, bár ő ebből nem az indítvány visszautasításának szükségességét, hanem annak megalapozottságát vezette le.<sup>51</sup>

A többségi érvelés rámutat arra, hogy a negyedik alaptörvény-módosítás megalkotása során az Országgyűlés az ún. határozati házszabálynak megfelelően járt el, így az ombudsman indítványának első részét erre tekintettel utasította vissza.<sup>52</sup> Az indokolás – visszautalva a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban megfogalmazott követelményekre – megjelöli azokat a feltételeket, amelyek megsértése esetén megállapítható az Alaptörvény-módosítások formai hiányossága.<sup>53</sup> Megjegyzendő, hogy a formai

<sup>49</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Kovács Péter párhuzamos indokolása: „Ugyanakkor úgy látom, hogy teljesebb a kép, ha az Alaptörvény módosításának elfogadásakor és az annak alkotmánybírói vizsgálata idején hatályos eljárási szabályok (és az azok alapján megállapított mércék) jobban elkülönülnek, ideértve a betartandó kötelezettséget, illetve az alkotmánybírói felülvizsgálati jogkört.”

<sup>50</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye.

<sup>51</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Stumpf István különvéleménye: „Álláspontom szerint azonban egy Alaptörvény-módosítás nem határozhatja meg, hogy saját magának az Alaptörvénnyel való összhangját milyen szempontok alapján lehet felülvizsgálni. Egyrészt azért nem, mert ha ezt a mércét egy módosítás meghatározhatná, akkor még a formai szempontból nem megfelelő – így akár nem megfelelő eljárásban elfogadott – Alaptörvény-módosítás is kizárhatná saját felülvizsgálatának lehetőségét.”

<sup>52</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, 32. bekezdés.

<sup>53</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, 25–29. bekezdés: „Az alkotmánymódosító törvény közjogi érvényességének kritériumaiként előbb az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben, majd az Alaptörvényben lefektetett eljárási szabályok érvényesülését határozza meg, amennyiben – az Alkotmányt, Alaptörvényt módosító törvényjavaslatot az arra jogosult nyújtotta be,



ismérvek vizsgálati szempontjainak a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat megállapításaira történő visszavezetése azzal a hatással járt, hogy az Alkotmánybíróság az irányadó követelményeket az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében foglaltaknál tágabban határozta meg: ezek ugyanis az alkotmánybírósági vizsgálat szempontjait csak az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekre szűkítik, míg az Alkotmánybíróság elvileg a házsza-bályi rendelkezések betartását is ellenőrzi.

A határozat *ratio decidendije*, hogy az „Alaptörvény [...] a közjogi ér-  
vénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kri-  
tériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizs-  
gálatára) szűkíti.”<sup>54</sup> Az ombudsmani indítvány második részét már e dön-  
tés szellemében bírálta el a testület.

Az indítvány érvelése szerint az Alaptörvény módosítása akkor is vizs-  
gálható, ha annak következtében belső ellentmondás keletkezik az Alap-  
törvényben. Az ombudsman ezt az alkotmánybírósági hatáskört arra ala-  
pította, hogy szerinte az Alaptörvény rendelkezéseinek ellentmondás-  
mentessége, belső koherenciája objektíve megítélhető, tartalomsemleges  
kérdés. Az Alapvető Jogok Biztosának érvelésével a taláros testület nem  
értett egyet, mivel annak alapján nemcsak formai, hanem tartalmi felülvizsgálatot is el kéne végeznie, amely a többségi álláspont szerint össze-  
egyeztethetetlen az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésével, így az indít-  
vány ezen részét az Alkotmánybíróság visszautasította.

Az indokolás végén találunk egy, az alkotmányozóval szemben támasz-  
tott alkotmányos követelményt is, amelynek való megfelelés vizsgálatára  
nem teremt alkotmánybírósági hatáskört a határozat: „Az Alkotmánybí-  
róság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jog-  
szabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással  
összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a min-  
denkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok,  
melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország  
nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog

– a törvényjavaslatot az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein – a Házsabály előírásainak megfelelően – megvitaták,

– az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el, és

– kihirdetésére az eljárási szabályoknak megfelelően került sor [Vö. 61/2011. (VII. 13.) AB hatá-  
rozat, ABH 2011, 290, 317–319].”

<sup>54</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, 30. bekezdés.

és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.”<sup>55</sup>

E megállapítás magva, hogy a magyar alkotmányozó hatalmat köti az uniós és a nemzetközi jog. Meglepően határozott kijelentés ez, hiszen a három jogrend egymáshoz való viszonya ilyen absztrakt szinten közel sem tekinthető egyértelműen értelmezhetőnek sem normatív értelemben, sem a gyakorlat, sem pedig a jogirodalom fórumain.<sup>56</sup> Ráadásul az első fordulat valójában a jogszabályokra vonatkozik, legalábbis erre utal az „ezekben”<sup>57</sup> és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban” kitétel, azonban a mondat közepén szerepel, hogy a fenti korlátok a mindenkorai törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjednek. Az alkotmányozó külső jogrendek általi kötöttségét a szakirodalom viszont inkább tagadja, mint elismeri: a külső jogrendek normáit orientáló hatásúnak, de nem determinálóknak tekinti.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, 46. bekezdés.

<sup>56</sup> A probléma és a vonatkozó szakirodalom összefoglalásához lásd SÜLYOK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog-Állam-Politika*, 2012:1. 17–60. E tanulmányában foglalkozik Sulyok az alkotmány és a nemzetközi jogi kötelezettségek egymáshoz való viszonyával is, amelynek kapcsán megállapítja, hogy „[m]indenekelőtt a belső jogban nem érvényesülhet az Alaptörvénnyel ellentétes tartalmat hordozó nemzetközi kötelezettségvállalás [...] Ez a kitüntetett pozíció egy ponton mégis megtörik: a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályaival még az Alaptörvény sem lehet ellentétes.” Ugyanott, 31.

<sup>57</sup> Az „ezekben” itt az előző bekezdésre utal, amely az Alaptörvény-módosításokat konkretizáló jogszabályokkal foglalkozott: „Az alkotmányozó e határozatokra reagálva döntött akként, hogy bizonyos kérdésekben az Alaptörvényt kiegészíti, pontosítja, ugyanakkor a részletszabályokat külön törvényekre, illetve önkormányzati rendeletekre bízta.” 12/2013. (V. 24.) AB határozat, 45. bekezdés utolsó mondat

<sup>58</sup> A külső jogrendek alkotmányozót kötő erejével kapcsolatos aggályokhoz lásd: „csak az Alkotmánybíróság által, és nem az alkotmányozó hatalom által azonosított, valamint az alkotmányon kívüli magasabb rendű mércék, ezen sajátosságuk miatt, csak érvényesülési elsőbbséggel, vagy értelmezési elsőbbséggel bírnak, így a hozzájuk kapcsolódó normakonfliktus nem lesz alkotmányellenes.” BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 2011:4. 4. Hasonlóan vélekedik Sente Zoltán is, aki szerint a nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, a *ius cogens* elvei „igen határozatlan fogalmak és értékek az alaptörvény-módosítások felülvizsgálatához, s az alkotmányozói hatalom feletti forrásuk – amely ráadásul az Alkotmánybíróságot ruházná fel az érvényesítésükkel – aligha igazolható.” SENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarúzata*, 2013:2. 21. 37. lábjegyzet. Halmi Gábor az alkotmányozó hatalom korlátaival kapcsolatban említi a nemzetközi jogi sztemderkeket. Ennek két irányát különíti el: (1) a nemzetközi befolyás alatti alkotmányozást, amelyre válságba került államok – mint Bosznia Hercegovina, Kambodzsa és Afganisztán – vonatkozásában került sor. (2) A másik irányt az ENSZ hatásai je-

Ugyancsak figyelemre méltó az, hogy az Alkotmánybíróság a fenti alkotmányos követelmény megfogalmazása mellett nem tért ki arra, hogy a jövőben az annak való megfelelés vizsgálatára egyáltalán vállalkozik-e. Ha igen, akkor az alaptörvény-módosítások tartalmi vizsgálatát aligha tudná elkerülni, amivel ellentétes lenne a határozatban elfoglalt álláspontja. Ha pedig nem is készül a testület az alkotmányos követelmény betartását vizsgálni, akkor annak megfogalmazása nem volt több egy *lex imperfecta*-jellegű deklarációnál, amit viszont kár volt a határozatba foglalni. Azzal is adós maradt a testület, hogy – feltéve persze az alkotmányos követelményben foglaltak vizsgálatát – mi lenne annak a következménye, ha megállapítaná azt, hogy egy alaptörvény-módosítás a nemzetközi vagy az uniós jogrend előírását megsérti: megelégedne ennek jelzésével, vagy felhívna az Országgyűlést a jogrendek közti ellentmondás feloldására, esetleg meg is semmisítené azt.

#### 4. ALKOTMÁNYON BELÜLI KOLLÍZIÓK FEOLDÁSA

Az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának elvi létjogosultságát az a törekvés indokolja, hogy megakadályozhatóvá váljon az alkotmányi szintű normák közti kollízió. Stumpf István hangsúlyozza, hogy „[a]z alkotmány zártsága és ellentmondásmentessége alapvető feltétele egyrészt az alkotmány feltétlen érvényesülésének, másrészt az alkotmánybíráskodás hatékonyságának.”<sup>59</sup> Ez az idézet előre vetíti, hogy az alkotmányi rendelkezések összeütközése legalább annyira nehezen kezelhető problémát jelent, mint az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálata.

Szente Zoltán szerint ugyanakkor „[n]agyon ritkán fordulhat elő olyan valószínűsítő ellentét, amely az alkotmány értelmezésével ne lenne feloldható. [...] Ha [...] az alkotmány valamennyi rendelkezése azonos rangú, az alkotmány egésze pedig feltétlenül kötelező erejű, akkor csak olyan konfliktusfeloldó [...] módszer elfogadható, amely még tartalmi ellentét esetén is

---

lentic, de megállapítja, hogy a „nemzetközi közösség ma még nem rendelkezik globális alkotmányos dokumentummal, legfeljebb a világ egyik-másik régiójában beszélhetünk transznacionális standardok növekvő hatásáról a nemzeti alkotmányozásra, alkotmányértelmezésre.” HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – Emberi Jogok – Globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja.* L'Harmattan, Budapest, 2013. 22–29.

<sup>59</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Stumpf István párhuzamos indokolása, 171. bekezdés

minden ütköző rendelkezés legnagyobb mértékű érvényesülését biztosítja. [...] [A]z értelmezés végeredménye legfeljebb odáig terjedhet, hogy a konkrét alkotmányjogi probléma esetén az egyik norma érvényesül egy másikkal szemben, de egyik sem semmisítheti meg a másikat.”<sup>60</sup> Stumpf István véleménye ideaszzerűnek tűnik az ellentmondásmentes alkotmányról, a realitás azonban – még „felülalkotmányozás” nélkül is a belső ellentmondásokkal terhelt alkotmány, gondoljunk például az alapjogi kollíziókra, de e problémakörbe sorolható az Alaptörvény alkotmányozó hatalomra vonatkozó megjegyzéseinek diszkrepanciája is.<sup>61</sup> Az alkotmány autentikus értelmezőjeként az Alkotmánybíróság kétségtelenül olyan helyzetben van, ami biztosítja ezen ellentmondások feloldását. Kérdés, hogy ezt milyen keretek között teheti meg, illetve hogy milyen gyakorlatot alakított ki e téren.

Mivel sem az Alkotmány, sem pedig az Alaptörvény nem tartalmazott, illetve tartalmaz előírást alkotmányi szintű rendelkezések kollíziója esetére, a következőkben rögtön az alkotmánybíróági gyakorlat sarokköveit mutatom be.

Az Alkotmánybíróság működésének megkezdésekor szembesült az összeütköző normák okozta dilemmával. A halálbüntetés alkotmányosságának eldöntése ugyanis azon múlt, hogy a testület miként ítéli meg az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének és a 8. § (2) bekezdésének viszonyát: míg az előbbi az élettől való megfosztást csak akkor tiltotta, ha az önkényes, a 8. § (2) bekezdése szerint az élethez való jog lényeges tartalmát minden körülmények között tiszteletben kell tartani, azaz nem-önkényes módon sem korlátozható. A testület az összeütközést – bár nem *expressis verbis* kimondva, inkább csak sugallva<sup>62</sup> – a *lex posterior derogat legi priori* elv alap-

<sup>60</sup> SZENTE Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 233.

<sup>61</sup> Az Alaptörvény az alkotmányozó hatalom forrását többféleképpen határozta meg:

- magyar nemzet tagjai (Nemzeti Hitvallás)
- Magyarország polgárai (Nemzeti Hitvallás)
- országgyűlési képviselők kétharmada (S) cikk (2) bekezdés)
- a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői („Posztambulum”).

<sup>62</sup> Fontosnak tartom megjegyezni, hogy bár az Alkotmánybíróság deklarálta a 8. § (2) bekezdésnek „*lex posterior*”-jellegét, nem mondta ki, hogy ez lenne az oka annak, hogy ezt, nem pedig az 54. § (1) bekezdését „tartja irányadónak”: „A halálbüntetés törvényi megengedése alkotmányosságának megítélésénél azonban az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése az irányadó, amelyet az

ján oldotta fel, de az kétségtelen, hogy a 8. § (2) bekezdésének érvényesülési elsőbbséget biztosított. Ezt Schmidt Péter különvéleményében hatáskör-túllépésnek nevezte, úgy érvelve, hogy az egymással ellentétes alkotmányi rendelkezések feloldása nem az Alkotmánybíróság, hanem az alkotmányozási hatalommal rendelkező Országgyűlés joga és kötelessége, amely jogkört az Alkotmánybíróság nem veheti át.<sup>63</sup>

A későbbiekben az Alkotmánybíróság ezt az álláspontot fogadta el irányadónak, kimondva, hogy az Alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.<sup>64</sup>

A 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban szerepel az Alkotmánybíróság ön maga elé állított értelmezési maximája, miszerint „[a]z értelmezésnél az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük.”<sup>65</sup> Ezt a követelményt a 12/2013. (V. 24.) AB határozat is megerősítette.<sup>66</sup>

Figyelembe véve azt, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása az Ár. olyan rendelkezéseit is az Alaptörvénybe ültette, amelyeknek alaptörvény-ellenességét a testület az Ár. megsemmisítése során megállapította, az Alaptörvényben számos, egymásnak ellentmondó szabály található. Gondoljunk például a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát nyilvánvalóan felölölő jogállamiság elvét deklaráló és az B) cikk (1) bekezdés és U) cikk (1), (5)–(8) bekezdéseire. Az összehangoló, koherens értelmezés – azaz annak biztosítása, hogy sem a B) cikk, sem pedig az U) cikk tartalma ne üresedjen ki – aligha kivitelezhető. Álláspontom szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma a jogállami minimumkövetelmények közé sorolható, hiszen a jog előre láthatóságát, kiszámíthatóságát kétségtelenül

---

Országgyűlés az 1990. június 19-én elfogadott és június 25-én hatályba lépett 1990. évi XL. törvény 3. § (1) bekezdése iktatott az 1989. október 23-án kihirdetett 8. § (2) bekezdése helyébe.” 23/1990. (X. 24.) AB határozat, Indokolás IV. pont.

<sup>63</sup> 23/1990. (X. 24.) AB határozat, Schmidt Péter különvéleménye.

<sup>64</sup> 290/B/2002. AB határozat, Indokolás III/1.2. pont; 296/B/2010. AB határozat, Indokolás III/2. pont.

<sup>65</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás IV/3.3.1. pont.

<sup>66</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, 47. bekezdés.

rombolja, így annyi bizonyos, hogy az adott normák konfliktusában a két cikk csak egymás rovására érvényesülhet, azaz az Alkotmánybíróság választásra fog kényszerülni. Hasonló következtetésre jut a negyedik és ötödik alaptörvény-módosítást részletesen elemző tanulmányában Vörös Imre is, aki szerint valamely alapjog lényeges tartalmának alkotmány általi korlátozása „az alapjogot tulajdonképpen rendeltetésétől fosztja meg”<sup>67</sup> és ezért „arra a következtetésre lehet jutni, hogy a magában az alkotmányban korlátozott alapvető jog nem alapvető jog.”<sup>68</sup>

Az egymást kizáró alkotmányi rendelkezések közötti választás lehet kifejezett – például a „*lex posterior*”, vagy „*lex specialis*” elvek alkalmazásával<sup>69</sup> –, de lehet hallgatólagos is – például az érvelésben az egyik cikk neglizálásával.<sup>70</sup>

A „*lex posterior*” és „*lex specialis*” jogértelmezési segédelvek alkalmazásának következményeivel is számolnunk kell: lehet, hogy segítségükkel logikailag feloldhatóvá válnak az alapelvek és az azokat lerontó alkotmánymódosítások közti ellentmondások, de mindkét értelmezési segédelv az alapelvek védelme helyett kiszolgáltatja azokat. Eltérően érvel Vörös Imre, aki szerint a közjog területén a *lex specialis derogat legi generali* elvet meg kell fordítani, s abból *lex generalis derogat legi speciali* elvet kreálván arra lehet jutni, hogy valamely alapjogok általános deklarációja rontja le az az alól alkotmányi szinten megfogalmazott kivételt. Ugyanak-

<sup>67</sup> VÖRÖS Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. *Fundamentum*, 2013:3. 62.

<sup>68</sup> Ugyanott, 63.

<sup>69</sup> Blutman László – még a 61/2011. (XII. 13.) AB határozattal kapcsolatban, de a negyedik és későbbi Alaptörvény-módosításokra is alkalmazható módon – úgy érvel, hogy egy „vertikálisan tagolatlan (hierarchia nélküli) alkotmányos normarendszerben az alkotmánymódosítások csak látszólag kerülhetnének konfliktusba más alkotmányi szabályokkal. Az alkotmánymódosítással az új normák a régi normákkal azonos szinten lépnek be a rendszerbe és tartalmi korlát hiján nem konfliktusban álló normaként, hanem kivételként, vagy új értelmezésként jelennének meg egyes, korábban megállapított alkotmányi szabályokkal, normatartalmakkal való viszonyukban.” (BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 2011:4. 3.) A főszabály-kivétel viszony tulajdonképpen a „*lex specialis*”-elv alkalmazását jelenti, hiszen a kivétel a speciális szabály az általánosan irányadó rendelkezések alól.

<sup>70</sup> Egyáltalán nem példa nélküli egy-egy releváns alkotmányi norma negligálása, figyelmen kívül hagyása az alkotmánybíróági érvelésben. Pont a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat elemzésében mutat rá Sente Zoltán arra, hogy a különvélemények több esetben figyelmen kívül hagyták az Alaptörvény azon rendelkezését, amely nem illett érvelésük logikájába. lásd: SENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarzata*, 2/2013. 19.

kor hangsúlyozandó az is, hogy Vörös érvelése magában foglalja az alkotmányi normák közti hierarchia létét is,<sup>71</sup> amely azonban aligha igazolható a magyar Alaptörvény, illetve alkotmánybíráskodás vonatkozásában. Azt sem feledhetjük továbbá, hogy – eltekintve az alkotmányosság kiszolgáltatottságának problémájától és kizárólag az Alkotmánybíróság fent bemutatott, még az ellentmondó alkotmányi rendelkezéseket is összehangolni törekvő alkotmány-értelmezési maximájára koncentrálna – hogy Vörös Imre megoldása is az alkotmányi normák közti választásra szorítja az Alkotmánybíróságot: „el kell döntení, hogy [alkotmányon belüli – E. Cs.] kollízió esetén melyik szabálynak kell elsőbbséget biztosítania egy másíknak”.<sup>72</sup> Ha tehát ezt az érvelési utat választaná a testület, akkor az szintén az egyik alkotmányi előírás kiüresítését eredményezné, így pedig saját értelmezési követelményét nem tudná teljesíteni a testület. Vörös Imre fent bemutatott elméletét elemző-továbbgondoló tanulmányában Gárdos-Orosz Fruzsina is rámutat arra, hogy Vörös modellje alkalmas az alkotmányosság védelmére és „olyan értelmezéshez vezet, amely lényegében kiüresíti az alkotmányellenes alkotmányos norma tartalmát egy adott esetben [...] [A]z alkotmányossági vizsgálatnak egy megalapozott eljárás során megfelelő, nyilvánosan igazolható indokolás mellett el kell döntenie azt, hogy az előtte lévő ügyben melyik értelmezés, konfliktus esetében melyik alkotmányos rendelkezés érvényesülése mellett biztosítható az Alaptörvény védelme.”<sup>73</sup>

Az alkotmányértelmezési szabadságával élve a testület elvileg azt is megteheti, hogy a nyelvtani értelmezésből fakadó jelentéstől teljesen eltérő tartalmat társít az adott alaptörvényi rendelkezéshez, s így oldja fel a kollíziót. Ez utóbbi megoldás az alkotmányértelmezés ún. akarati felfogá-

<sup>71</sup> „Az alkotmányok szabályai között tehát hierarchikus szempontból differenciálni kell. Ennek egyik szempontja lehet – éppen az alkotmányon belüli alkotmányellenesség, az Alaptörvény egy másnak ellentmondó (akár későbbi módosításokkal bevezetett) rendelkezései közötti ellentmondás feloldása érdekében – a *lex generalis derogat legi speciali* elvének érvényre juttatása. Így pl. a jogállamiság követelményét, vagy az emberi méltóság alapvető jogát semmilyen speciális szabály, még akár az Alaptörvénybe felvett kivétel sem ronthatja le.” Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. *Fundamentum*, 2013:3. 64.

<sup>72</sup> Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. *Fundamentum*, 2013:3. 64.

<sup>73</sup> GÁRDOS-OROSZ FRUzsina: Az alkotmánymódosítás korlátairól – Vörös Imrének. In Fekete Balázs–Horváthy Balázs–Kreisz Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG, Budapest, 2014. 198.

sa esetén képzelhető el, amely szerint „az értelmezés valójában előíró jelleghű tevékenység, és az értelmezést végző személy határozza meg a szöveg tartalmát.”<sup>74</sup> Amennyiben az Alkotmánybíróság e szövegtől elszakadó alkotmányértelmezés mellett döntene – tegye ezt akár az alkotmányosság klasszikus elveinek védelme érdekében –, az az egyik alkotmányi norma „valódi”, vagy „nyilvánvaló” tartalmától való megfosztását jelentené, tehát végső soron – implicit módon – az alaptörvényi rendelkezések közti választást eredményezné.

## 5. ÖSSZEFOGLALÁS

Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatos alkotmánybíró-sági gyakorlatot áttekintve elsősorban annak szinte folyamatos változatosát figyelhetjük meg. Különösen azért tartom ezt fontos megállapításnak ezt, mert az Alkotmánybíróság minden határozatában azt igyekezett hangsúlyozni, hogy az álláspontja változatlan volt. Az indokolások részletesebb elemzésével igazolható, hogy 1994-től 1997-ig az alkotmánymódosításoknak még a formai felülvizsgálatától is elzárkózott a testület, majd 1997-ben a tartalmi kontroll irányába tett egy bátor, de leplezni szánt ugrást a testület, amelyet követően visszafordult a teljes tartózkodáshoz, amely 2011-ig volt uralkodó az alkotmánybíró-sági gyakorlatban. A 2011-ben tett óvatos előrelépést – amely a formai felülvizsgálat elismerésében öltött testet – rövid időn belül követte az alkotmánybíró-sági gyakorlat „aktivista végpontja”, az alaptörvény-módosítás formai felülvizsgálatának köntösébe bújtatott tartalmi vizsgálata a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban. Ez – hasonlóan az 1260/B/1997 AB határozatban foglaltakhoz – már a „negatív alkotmányozóvá” váló taláros testület képét festi elénk: mintha e Rubicon nem a felszínen, hanem búvárkodva úszta volna át a testület. Igaz, a túlparton sem tartózkodott sokáig az Alkotmánybíróság: a dogmatikai szempontból is jobban védhető sáncok mögé – azaz a 61/2011. (VII. 12.) AB határozat által felvázolt formai szempontú vizsgálat terrénumába – 2013 májusában vonult vissza a testület.

<sup>74</sup> Ugyanott, 194.



Az alaptörvény-módosítások felülvizsgálatával kapcsolatos álláspont 12/2013. (V. 24.) AB határozat általi ismételt újrapozicionálását bizonyítja, hogy a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban lefektetett elvekből éppen az következett volna, hogy azon előírások alkotmányba épülését megakadályozza a testület, amelyekről egyszer már megállapította, hogy nem az alkotmányok klasszikus tárgyköreit képezik: „[a]z alkotmányozó hatalom [...] kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe.”<sup>75</sup> Ehhez csak megismétlem a fentebb már igazolt tételt, miszerint a 12/2013. (V. 24.) AB határozat megalkotásában az Alaptörvény negyedik módosításának az Alkotmánybíróság vonatkozó hatáskörére vonatkozó új szabályai még nem játszhattak volna szerepet – lévén az az alkotmánybíróági vizsgálat tárgya, nem pedig határait kijelölő norma volt. A határozott alkotmánybíróági fellépést pedig az is alátámasztotta volna, hogy az Országgyűlés „felülalkotmányozási” gyakorlata az Alaptörvény negyedik módosításával érte el a csúcspontját, azáltal, hogy az az Ár. megsemmisített rendelkezéseit az Alaptörvény részévé tette.

Az Alaptörvény ötödik módosítására kétséget kizáróan már csak formai szempontok alapján kerülhetett volna sor, azonban indítvány sem érkezett erről a testület elé. Ennek megfelelően megszilárdulni látszik az a gyakorlat, amely kizárólag az eljárási szabályok betartásának ellenőrzését vállalja fel az alaptörvény-módosításokkal összefüggésben.

E gyakorlat azonban nem (volt) képes gátat vetni az Országgyűlés „felülalkotmányozási” hullámainak, azok abbamaradása pusztán a parlament önkorlátozásának, illetve – a politikai praktikum szempontját is megvilágítva – mára már a kétharmados kormánytöbbség elenyészésének köszönhető. Azonban már így is számos normakollízióval terhelt az alkotmányszöveg, amelyek feloldása az Alkotmánybíróságra vár. Ennek pedig olyan módját – összehangoló, koherens értelmezést – irányozta elő a testület, amelyet aligha lesz képes következetesen érvényesíteni. Ezért valószínűnek tűnik, hogy amennyiben a testületnek a jövőben olyan ügyben kell döntenie, amelyben egymásnak ellentmondó alaptörvényi szabályokat kényszerülne alkalmazni, valószínűleg vissza fog térni a 23/1990. (X. 24.) AB határozat megoldásához, s az egyik alaptörvényi

<sup>75</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás III/6. pont.

normának – ha csak az adott ügyre vonatkozóan is, de – érvényesülési elsőbbséget biztosít majd. Az alkotmányi rendelkezések közti „válogatás” viszont az Alaptörvény értelmezésén túlmutató, az alkotmány tartalmának alkotmánybíróági meghatározását – emiatt pedig az alkotmánybíróági hatáskörök feszegetését – idézi. Így nem kizárt, hogy az alkotmány tartalmi meghatározását jelentő Rubiconban újra meg kell majd mártóznia a testületnek – legalábbis ha követni kívánja saját alaptörvény-értelmezési maximáját.

*Felhasznált irodalom*

- ARATÓ András: Sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább? Posztszuverén alkotmányozás Magyarországon. *Fundamentum*, 2009:3.
- BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 2011:4.
- BRAGYOVA András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban? In Bragyova András (szerk.): Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára. Bíbor, Miskolc, 2003.
- CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea–ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010:4.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011:1.
- CSINK Lóránt–FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat, Budapest, 2013.
- DRINÓCZI Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *Jura*, 2012:1.
- FRÖHLICH Johanna: Az alkotmány zártága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alkotmánymódosítás korlátairól – Vörös Imrének. In Fekete Balázs–Horváthy Balázs–Kreisz Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG, Budapest, 2014.
- HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – Emberi Jogok – Globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest, 2013.

- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2007.
- Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójához (Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete által az Alkotmány-előkészítő eseti Bizottság számára készített állásfoglalás)
- KÜPPER, Herbert: Tur Tur, az álóriás? – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014.
- LÁPOSSY Attila–SZAJBÉLY Katalin: Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról. *Közjogi Szemle*, 2012:2.
- SÓLYOM László: A hatalommegosztás vége. *Népszabadság Online*, 2013. március 11. [http://nol.hu/archivum/20130311-a\\_hatalommegosztas\\_vege](http://nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege) (letöltés ideje: 2015. szeptember 30.)
- SÓLYOM Péter: Alkotmánymódosítás mint alkotmány sértés? A Verfassungsdurchbrechung problémája a német alkotmányos hagyományban. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014.
- SOMOGYVÁRI István: Magyar alkotmányozás 1988–2008. In Sándor Péter–Stumpf Anna–Vass László (szerk.), *Magyarország politikai évhuzadkönyve*. DVD-ROM.
- SULYOK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog-Állam-Politika*, 2012:1.
- SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013:2.
- SZENTE Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014. 209–241.
- SZIGETI Péter: Jogrend – törvényesség – alkotmányosság. In Szigeti Péter–Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest, 2004.
- VÖRÖS Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. *Fundamentum*, 2013:3.

# VISSY BEATRIX

---

## *A bírói döntések alkotmánybíróági felülvizsgálata mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze?*

### BEVEZETÉS

Optikai csalódás áldozatai vagyunk, ha a bírói döntést támadó, ún. „valódi” alkotmányjogi panasz<sup>1</sup> lényegét kizárólag az igazságszolgáltatás felett gyakorolt kontrollban látjuk. Az alkotmánybíróság közjogi pozíciója sokkal összetettebb közhatalmi erőterbe helyezi ezt a panaszmechanizmust annál, minthogy annak küldetését a rendesbíróági ítélkezés alkotmányossági szempontú felügyeletként értelmezzük.

A bírói döntések felülvizsgálata ideális körülmények között – alkotmányos politikai kultúrában, értő és tetterre kész alkotmánybírói kezekben – a politikai hatalmat is érdemben befolyásoló mechanizmusként működhet. Téves ezért a jogszabályok és a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát egymással élesen szembeállítani azzal az előfeltevéssel, hogy előbbi a politikai hatalom, míg utóbbi az igazságszolgáltatás feletti alkotmányossági kontroll. Meggyőződésem, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás alkotmánybíróági felülvizsgálata nem zéró összegű játszma, amelyben utóbbi csak az előbbi rovására működtethető és fokozható. Ebben az írásban ezt az állítást szeretném alkotmányelméleti és dogmatikai alapokon igazolni. Ha vállalkozásom sikerrel jár, elemzésem új szempontot adhat annak latolgatásához, hogy a magyar Alkotmánybíróáságnak – hatásköri repertoárját tekintve – milyen közjogi esélyei maradtak a parlamenti többség féken tartására.

Írásom a következőképpen halad: az első részben magyar kontextusba helyezem elemzésem tárgyát, hogy lássuk, milyen téttel bír az alkotmányosság hazai helyzete szempontjából az a kérdés, hogy a valódi panasz hol jelöli ki az Alkotmánybíróáság helyét a közjogi berendezkedés hatalmi viszony-

---

<sup>1</sup> Az alábbiakban az alkotmányjogi panaszok egyik, a bírói ítéletek alkotmányosbíróági felülvizsgálatára irányuló formáját a hazai alkotmányjogi diskurzusban elterjedt fogalomhasználatot követve „valódi” alkotmányjogi panaszként (is fogom) jelölni.

rendszerében. Még ugyanebben a részben számba veszem azokat a főbb történeti-szociológiai tényezőket, amelyek azt sugalmazzák, hogy a valódi panasz impulzusai csakis a rendesbíróságok irányában keresendők. A második részben kísérlem meg igazolni a címben és a felütésben már előrebozsított végkövetkeztetésem, vagyis azt, hogy a bírói jogértelmezés alkotmányosági szempontú felülvizsgálata alkalmas, mi több, hivatott arra, hogy fegyelmező erővel terelgesse a mindenkori parlamenti többséget is.

## 1. MAGYARORSZÁGI HÁTTÉR

Az európai alkotmánybíráskodás fejlődéstörténet alapján megköckáztható az a kijelentés, hogy a modernkori alkotmánybíróság csak akkor tekinthető teljes értékűnek, ha felülvizsgálatának hatósugara a jogalkotás teljessége mellett kiterjed a jogalkalmazásra is.<sup>2</sup> Határozottan így vélekedett – több pályatársával egyetemben – Sólyom László,<sup>3</sup> akit ezért a szakmai és tudományos közvélemény a valódi alkotmányjogi panasz egyik legfőbb pártfogójaként is számon tart. Amikor Sólyom egy évvel a valódi alkotmányjogi panasz hazai életre hívását követően azt a kézenfekvő kérdést kapta egy interjú során, hogy látja-e beteljesülni az egyéni alapjogvédelemnek a valódi panasztól várt megerősödését, így felelt:

„Az alkotmányjogi panaszt kompenzációnak szánták az *actio popularis* elvételéért. Egyben az Alkotmánybírószágot pártfogolták a – rendszer által nem kedvelt – rendes bírósággal kezdettől fennálló vitában. Ezzel ugyanis a fő konfliktusterület áttevődött a parlament-ről a bíróságokra. (...) Magyarországon a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése politikai húzás volt; ugyanakkor az Alkotmánybírószág számára megnyitott egy addig ismeretlen területet; egy új teret a kreativitásra.”<sup>4</sup>

<sup>2</sup> A valódi alkotmányjogi panaszt az alkotmánybírószági hatalomgyakorlás harmadik pilléréként mutatja be BETHGE, Herbert: Die materiellen Verfassungsstreitigkeiten zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit. In Wolfgang Roth–Peter Baumeister–Josef Ruthig (szerk.): *Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag*. Berlin, Duncker & Humblot, 2011. 69.

<sup>3</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001. 51.

<sup>4</sup> Az Alkotmánybírószág többé már nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László közszárasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. *Fundamentum*, 2013:1. 98.

A kendőzetlen válasz szerint tehát a valódi alkotmányjogi panasz meghonosításának mozgatórugóját nem az alapjogvédelem dimenziójában, hanem a felszín alatt megbúvó hatalompolitikai megfontolásokban érdemes keresnünk. Akármilyen politikai szándék is áll azonban az új jogintézmény bevezetése mögött, a bírósági döntések felülvizsgálata komoly hatalmi potenciált tartogat az Alkotmánybíróság számára – hangsúlyozza a testület alapító elnöke.

Írásom, lényegét tekintve, ezt a gondolatsort próbálja meg folytatni azaz, hogy megkísérli a hatalmi ágak viszonyrendszerében meghatározni azt a bizonyos „ismeretlen területet”, amelyet a valódi alkotmányjogi panasz kijelöl és fenntart az Alkotmánybíróság számára. A testület közjogi berendezkedésben elfoglalt helyének meghatározásához, megújult alkotmányos szerepének tisztánlátásához választ kell adni arra a kérdésre, hogy az alkotmánybíráskodás rendszerszintű átalakításával, különösen az *actio popularis* ki- és valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével, az alkotmányozó milyen hatalmi tényezővé formálta az Alkotmánybíróságot. Ez a válasz, legalábbis annak alkotmányelméleti rétege, független attól, hogy a jogalkotót eredetileg milyen politikai szándék vezérelte az Alkotmánybíróság hatásköreinek átrendezésekor. Világos ugyanakkor, hogy még ez a réteg sem független az Alkotmánybíróság önértelmezésétől, az abban megmutatókozó vagy az abból éppenséggel hiányzó „kreativitástól”.<sup>5</sup>

### 1.1. Az alkotmánybírósági hatalomgyakorlás új súlypontja: a bírói döntés

Az alkotmánybírósági hatalomgyakorlás új rendszerében a testületnek címzett indítványok túlnyomó többsége már nem a parlament, hanem a rendesbíróságok aktusait veszi célkeresztbe. A törvényhozó alkotmányossági vizsgálata visszaszorult; az Alkotmánybíróság figyelmének igen jelentős részét az igazságszolgáltatás működésére összpontosítja. Az ügytípusok új aránya, a bírói döntéseket támadó panaszindítványok túlsúlya nemzetközi összehasonlításban normálisnak számít: ahol létezik valódi alkot-

<sup>5</sup> Ismeretes, hogy Sólyom László több tanulmányt is szentelt annak, hogy bemutassa az első Alkotmánybíróság önértelmező tevékenységét. Értelmezésem szerint az interjúban használt „kreativitás” ennek a munkának a szükségességére és irányára (ti. aktivizmus) utal. Az aktivizmus hiányára mutat rá a gyakorlat tükrében: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb órének „feladat- és hatásköre”. *Fundamentum*, 2014:1–2. 85–90., különösen lásd 89.

mányjogi panasz, ott kvantitatíve – sőt egyesek szerint kvalitatíve is<sup>6</sup> – ez az eljárás van jelen a legnagyobb hangsúllyal az alkotmánybíróság munkájában.

Drasztikus viszont ez az irányváltás az alkotmánybíráskodás magyar változatában, amelynek két évtizeden keresztül a parlament felett gyakorolt alkotmányossági kontroll sajátos intenzitása kölcsönzött egyedülálló ismertető jelet. Az *actio popularis* intézményével a rendszerváltó alkotmányozók a közjogi maximumra kapcsolták az Alkotmánybíróság parlament ellensúlyozó szerepét, ami be is váltotta a hozzá fűzött reményeket. Az 1990-ben létrejött Alkotmánybíróság a politikai hatalom valódi jogi korlátjává vált, mi több, az átlagosnál is komolyabb hatalmi tényezővé nőtte ki magát. Gyors visszaigazolása volt ennek, hogy már másfél évvel a testület felállítását követően a korabeli kormánypárti frakció az Alkotmánybíróság hatalmát radikálisan visszaszorító reformjavaslat elfogadtatásán fáradozott.<sup>7</sup> Sőt voltak, akik ekkoriban egyenesen az alkotmánybíráskodás megszüntetéséért kezdeményeztek volna népszavazást.<sup>8</sup> Ezek és az időről időre felmerülő, hasonló törekvések azonban egészen a közelmúltig rendre elbuktak; az Alkotmánybíróság lendületében pedig még húszéves távlatból visszatekintve sem lehetett olyan töréspontot rekonstruálni, amely szisztematikusan megkérdőjelezte volna az alkotmánybíráskodás hatékonyságát a politikai hatalom ellenőrzésében.

A jogszabályok alkotmányossági vizsgálata ma már jóval szűkösebb. Az alkotmánymódosító hatalom előbb a normakontroll (és ezzel az alkotmányvédelem) terjedelmét szűkítette be (amikor a pénzügyi tárgykörben született törvények vonatkozásában részlegesen kiiktatta az alkotmánybíráskodást); majd a normakontroll intenzitását fogta vissza azzal, hogy az

<sup>6</sup> ROBBERS, Gerhard: Für ein neues Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Fachgerichtsbarkeit – Möglichkeit und Inhalt von „Formeln“ zur Bestimmung von verfassungsrechtlicher Kompetenz. *Neue Juristische Wochenschrift*, 1998:14. 937. Robbers alkotmányelméleti megfontolások alapján arra jut, hogy az alkotmánybíráskodás alapvető funkciója egyre inkább a rendesbíróság, mintsem a törvényhozó viszonyában jelenik meg; amit a szerző egyébiránt helyesel. Ugyanezt a tendenciát az elsőéves tapasztalatok alapján már a panasz németországi bevezetésekor is megjósolta, kevésbé helyeslően: SCHEUNER, Ulrich: Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1952:10. 293.

<sup>7</sup> HOLLÓ András: Az alkotmányjognak asztalánál. Az Alkotmánybíróság belülnézetben... HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2015. 85–86.

<sup>8</sup> TÓTH Gábor Attila: Folytatja-e az Alkotmánybíróság? In Tóth Gábor Attila: Életfogytig szabadláb. Alkotmányjogi karcolatok. Élet és Irodalom, Budapest, 2011. 26.



utólagos normakontroll indítványozói körét közjogi tisztségviselőkre, illetve alapjogsérelemmel érintett személyekre szűkítette. Vitán felül áll, hogy a hatáskörconkítás olyan lyukat ütött az alkotmányvédelem hálóján, amelyet az Alkotmánybíróság semmilyen jogértelmezési technikával nem tud eltüntetni, legfeljebb csak szűkre varrhat.<sup>9</sup> Arról viszont már megoszlanak a vélemények, hogy a hatáskörök új rendszere mennyiben ad módot a testületnek arra, hogy a politikai hatalomgyakorlást a magyar alkotmánybíráskodás első két évtizedét megközelítő hatékonysággal tartsa ellenőrzés alatt.

Kétség sem férhet ahhoz, hogy az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés beszűkítése révén a testület mindenképpen „hatalmat veszít”<sup>10</sup> az alkotmányvédelem dimenziójában. Az *actio popularis* nyújtotta alkotmányvédelmi potenciált meg sem közelíthetik a konkrét ügyekhez kapcsolódó alkotmánybírói hatáskörök. Az alkotmányjogi panasz különböző típusai már csak azért sem, mert e hatáskörein keresztül az Alkotmánybíróság kizárólag az alapjogokkal összefüggő alkotmányos szabályokat és követelményeket kényszerítheti ki. Az alkotmányos berendezkedésnek az alanyi alapjogok érvényesülésén túlmutató összetevői alkotmányjogi panasz útján nem kérhetőek számon.

Szilárd alapot ad a politikai hatalom feletti ellenőrzés meggyengülésének az a tény is, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése folytán az Alkotmánybíróság figyelme eleve nem koncentrálódik már a törvényhozó hatalomra, hanem megoszlik a független igazságszolgáltatás és a politikai hatalmi ágak között. A valódi panasz bevezetését nemcsak úgy értelmezhetjük ugyanis, mint amely hozzátett az Alkotmánybíróság hatalmához, hanem úgyis, mint amely egyúttal el is vett, éspedig azzal, hogy jelentős, a politikai hatalom ellenőrzésére is fordítható energiákat köt le az Alkotmánybíróság működésében.

<sup>9</sup> Plasztikusan juttatja kifejezésre ezt a Sólyom László által használt „gyógyíthatatlan seb” metafora (<http://www.origo.hu/itthon/20110729-interju-solyom-laszloval.html> (letöltve: 2015. október 5.)). E korlátozás megengedhetlenségének alkotmányelméleti igazolásához lásd Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. *Alkotmánybírói Szemle*, 2011:1. Arról, hogy az érdemi alkotmányossági kontroll gyakorlat útján csak kis mértékben pótolható lásd szintén Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás jövője – Fórumhozzászólás. *Fundamentum*, 2011:4. 77.

<sup>10</sup> STUMPF István: Hatalmi ágak megosztása egykor és most. *Világosság*, 2013. tavasz–nyár, 280.

A magyarországi alkotmányvédelmi rendszer hatékonyságát megkérdőjelező, szkeptikus hangokra 2013 májusában az Alkotmánybíróság akkori elnöke is reagált. Az egyéves tapasztalatok alapján Paczolay Péter hangsúlyozta, hogy a hatáskörváltás nem érintette az alkotmánybíráskodás lényegét, mivel a testület munkájában továbbra is jelentős nyomatékkal van jelen normakontroll-tevékenység, így nincs ok arra, hogy kétségbe vonjuk az alkotmányosság követelményeinek kikényszeríthetőségét a parlamenti többséggel szemben. Ennek biztosítékait Paczolay a bírói eljárásokhoz kapcsolódó normakontroll-hatáskörök mellett két tényezőben látta: az ombudsman absztrakt normakontroll indítványozási jogában, valamint az ún. „közvetlen” alkotmányjogi panaszban, melyek segítségével véleménye szerint 2012-ben valamennyi fontos ügy eljuthatott a testülethez.<sup>11</sup>

Az ügyforgalmi statisztikák<sup>12</sup> azonban már a 2012-es évhez képest is fordulatot jeleznek a jogalkotó feletti kontroll intenzitásában. Míg 2012-ben 25 ügy indult absztrakt utólagos normakontroll indítványra, ez a szám 2013-ban már csak 13, 2014-ben, valamint 2015-ben (szeptemberig bezárólag) pedig már csak 3–3, melyből csak 2–2 indítvány származott az alapvető jogok biztosától. A közvetlen panaszok száma statisztikailag relatíve magas ugyan, de az Alkotmánybíróság munkájában ezek az indítványok egyre inkább a háttérbe szorulnak. Míg 2013-ban 46, 2014-ben 45 közvetlen panasz alapján indult ügy zárult le valamilyen döntéssel, 2015-ben (szeptemberig bezárólag) mindössze 18 eljárást befejező döntés született ilyen panasz tárgyában; ebből mindössze 7 döntés volt érdemi, a többi mind visszautasító végzés.<sup>13</sup>

A normakontroll-ügyek csökkenő tendenciájával párhuzamosan az Alkotmánybíróság egyre nagyobb energiát fordít a bírói döntések felülvizsgálatára irányuló panaszokra. 2014. január 1. és december 31. között összesen 290 ügy indult az Alkotmánybíróságon (a választási ügyeket ide nem értve), melynek több mint a fele, 161 származott valódi alkotmányjogi panaszból. A különféle típusú normakontroll indítványok száma tehát együttesen sem érte el a bírói döntéseket sérelmező panaszok számát.

<sup>11</sup> PACZOLAY Péter: Az Alkotmánybíróság új hatásköreiről egy év elteltével. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2013:1. 71–73.

<sup>12</sup> Közzétéve az Alkotmánybíróság honlapján: <http://www.alkotmanybirosag.hu/dokumentumok/statisztika> (utoljára letöltve: 2015. október 5.).

<sup>13</sup> A statisztikában a végül egyesített ügyeket egy ügynek számoltam, hogy az ne torzítsa a mutatókat.

A valódi panasz térnyerésének további bizonyítéka, hogy évről évre magasabb számot mutat az érdemi határozatokkal befejezett ügyek száma: 2012-ben még egyetlen bírói döntést támadó indítvány sem talált befogadásra (miközben végzéssel 72 indítványt utasított vissza az Alkotmánybíróság). 2013-ban már 6 érdemi döntés született, ebből 5 ügy végződött a támadott bírói döntés megsemmisítésével (miközben 131 panaszt utasított vissza a testület). 2014-ben már 17 érdemi határozat született bírói döntés alkotmányosságáról, ebből pedig 10 végződött megsemmisítéssel (miközben 115 további panaszügyben született visszautasító végzés). A folyó év ügyforgalma sem szakítja meg a növekvő tendenciát: 2015 szeptemberéig már 17 panaszt bírált el érdemben az Alkotmánybíróság, ebből 11 vezetett bírói döntés megsemmisítéséhez (visszautasító végzés 92 ügyben született).

Az ügyforgalom mennyiségi mutatói mellett kvalitatív, az Alkotmánybíróság munkáját érdemben vizsgáló elemzések is az objektív alkotmányvédelem visszaesését igazolják<sup>14</sup> előrevetítve azt is, hogy a bírói döntések felülvizsgálata a jövőben még dominánsabb hatáskörre válhat.<sup>15</sup> Mindezt egybevetve semmiképp sem tűnik irreálisnak egy olyan jövőkép, amelyben a bíróságok felett gyakorolt kontroll intenzitása még jobban maga alá gyűri a parlament aktusainak felülvizsgálatát. E tendencia fényében pedig egyre növekvő tétje van annak a kérdésnek, hogy az igazságszolgáltatás feletti kontroll fokozatos térnyerésével szükségszerűen együtt jár-e a politikai hatalom felett gyakorolható kontroll fordítottnan arányos csökkenése.

### 1.2. A valódi alkotmányjogi panasz a magyar alkotmányjogi gondolkodásban

Érdemes figyelni arra, hogy a törvényhozó hatalom mozgásterét szűkítő, számos elvi, dogmatikai megállapítás, amely a magyar alkotmánybíráskodásban *actio popularis* indítvány alapján fogalmazódott meg, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság esetjogában valódi alkotmányjogi panasz-indítvány eredménye volt. Olyan elvi éllel megfogalmazott tételekre kell itt gondolni, minthogy a gyülekezési jog magában foglalja a gyors reagálá-

<sup>14</sup> CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 2014:1–2. 91–95.

<sup>15</sup> Ugyanott, 94. o.

sú és spontán tüntetéseket,<sup>16</sup> hogy az általános cselekvési szabadság az emberi személyiség minden aspektusát védi az önkényes hatalomgyakorlással szemben,<sup>17</sup> miként az is, hogy az alapjogokban kifejezésre juttatott értékeket a jogalkotónak a teljes jogrendszerben érvényre kell juttatnia.<sup>18</sup>

Mégis, a valódi alkotmányjogi panasz jogintézményét a magyar alkotmányjogi irodalom alapvetően csak a rendesbíróságok relációjában szemléli és értékeli. Ismereteim szerint nem született eddig olyan írás, amely ennek a jogintézménynek a jogalkotást befolyásoló szerepét direkt módon és érdemben tárgyalta volna. A hatalommegosztás rendszerének átalakulását részletesen elemző, általam ismert közelmúltbeli publikációk sem szentelnek figyelmet annak a kérdésnek, hogy a bírói döntések feletti kontroll bír-e a törvényhozó hatalom irányában is megmutatkozó hatalomkorlátozó funkcióval.<sup>19</sup> Abban, hogy a valódi panasz jelentősége megrekedt ebben a szűk kontextusban, vagyis az Alkotmánybíróság és a rendesbíróságok viszonyában, meglátásom szerint sajátos történeti-szociológiai tényezők is közrejátszanak. Ezeknek érdemes itt egy kis figyelmet szentelnünk.

Az, hogy a magyar társadalom a törvényhozást féken tartó Alkotmánybíróság képét elsősorban a jogszabály-megsemmisítő bíraskodással társítja, alighanem természetes hozzádéka az absztrakt normakontroll húszéves múltjának. A bárki által kezdeményezhető absztrakt utólagos normakontroll révén ugyanis az Alkotmánybíróság olyan politikai jelentőségre tett szert, amelyhez képest minden más, a törvényhozási politikát érdemben formálni képes hatáskör jelentéktelennek tűnhet. Főleg jelentéktelennek tűnhet ebben a megvilágításban a valódi alkotmányjogi panasz, amelynek bevezetését azért is pártolta a szakmai közvélemény, mert az visszavesz az Alkotmánybíróság politikai karakteréből, depolitizálja annak működését (feltéve, hogy egyúttal megszűnik az *actio popularis*).<sup>20</sup>

E helyütt érdemes rámutatni arra is, hogy az igazságszolgáltatás tévedéseit sérelmező panasz hazánkban is a felsőbbbíróságok közötti presztízs vita egyik

<sup>16</sup> BVerfGE 69, 315 (az ún. „Brokdorf döntés”) – 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

<sup>17</sup> BVerfGE 6, 32 (az ún. „Elfes döntés”) – 8/1990. (IV. 23.) AB határozat.

<sup>18</sup> BVerfGE 7, 198 (az ún. „Lüth döntés”) – 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>19</sup> CSINK Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest, 2014. 115–118., illetve STUMPF 2013.

<sup>20</sup> PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatáskörében. *Alkotmánybíró-sági Szemle*, 2012:1. 67.; TÓTH Gábor Attila 2011, 27.

ikonikus jogintézménye.<sup>21</sup> Köztudott, hogy már a rendszerváltókat is megkísértette az a lehetőség, hogy az Alkotmánybíróság számára jogot formáljanak a bírói döntések felülvizsgálatára, de az akkor végül éppen az igazságszolgáltatás vezetőinek ellenállása miatt nem vált a magyar jogrendszer részévé. Már csak ennek fényében sem meglepő, hogy a panasz impulzusait ma a legtöbben az autoritását féltve őrző Kúria irányában keresik.

Ismeretes továbbá, hogy a valódi panasz bevezetését a szakma mindekelőtt a rendesbírói alapjogi ítélkezés anomáliáira figyelemmel sürgette. Számos elemzés jutott arra a következtetésre, hogy az alkotmány elvont rendelkezései és az Alkotmánybíróság ugyancsak absztrakt megszövegezésű elvi tételei sok esetben egyáltalán nem vagy rosszul csapódtak le egyes bírói döntésekben, magyarán a rendesbíróságok nem tudják megfelelően internalizálni és konkrét tényállásokra vetítve alkalmazni az alapjogi ügyek eldöntésére irányadó szabályokat, követelményeket, jogértelmezési módszereket.<sup>22</sup> A valódi panaszt jórészt ennek a deficitnek a potenciális ellenszereként tartotta napirenden a szakirodalom.<sup>23</sup> Ez ugyancsak olyan faktor lehet, amely miatt a panasz hatóerejét a többség ma is a bírói jogalkalmazásra fókuszálva méri.

Annak, hogy a panasz politikai hatalomgyakorlásra kiterjedő hatása ma nem kap figyelmet a szakirodalomban, oka lehet az is, hogy a bírói döntés felülvizsgálatának lényegi rendeltetését a magyar alkotmányjogi irodalom még ma is az egyéni (szubjektív) alapjogvédelemben, vagyis jogorvoslati funkciójában ragadja meg. A panasz objektív (a konkrét ügyön túlmutató)

<sup>21</sup> A felsőbíróságok közötti összetűzés természetes velejárója, „rendszerimmanens” eleme a centralizált alkotmánybíráskodási rendszernek, ennyiben biztosan nem nemzeti sajátosság, a konfliktus konkrét megnyilvánulása azonban különböző képet mutat az egyes országokban. GARLICKI, Lech: Alkotmánybíróságok kontra legfelső bíróóságok. *Fundamentum*, 2010: 1. 13.

<sup>22</sup> E kritikákat átfogó elemzésként lásd SOMODY Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben. In Kocsis Miklós–Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA, Pécs, 2009.

<sup>23</sup> A teljesség igénye nélkül: HALMAI Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? *Bírák Lapja*, 1994:3–4. 50.; TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok bírói védelme. Vázlatok az alapjogi bíráskodás megítéléséhez. *Társadalmi Szemle*, 1995:7. 44.; UJTZ Renáta: Egyéni jogséremlmek és az Alkotmánybíróság. *Fundamentum*, 1999:2. 49.; TAKÁCS Albert: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? Fórumhozzászólás. *Fundamentum*, 1998:4. 56.; GADÓ Gábor: Az alkotmányjogi panasszal és a jogegységi határozattal összefüggő szabályozási kérdések. *Magyar Jog*, 2000:9. 532–540.; D. TÓTH Balázs–ENYEDI Krisztián–HALMAI Gábor–NÉMETH Attila–POLGÁRI Eszter–SÓLYOM Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróóságok gyakorlatában. In Fleck Zoltán (szerk.): *Bíróóságok mérlegen II*. Pallas, Budapest, 2008. 165.

jogi jelentősége, noha az irodalomban egyre szélesebb körben elismert,<sup>24</sup> és az Alkotmánybíróság is egyre általánosabb jelleggel kommunikálja döntéseiben,<sup>25</sup> benyomásom szerint még mindig adekvát hangsúlyok nélküli. Félreértés ne essék, nem vitatom a panasz egyéni jogvédelmi funkcióját, az álláspontom szerint is elidegeníthetetlen ismérve a valódi alkotmányjogi panasznak. Ezt a funkciót azonban nem szabad sem retorikailag, sem pedig a gyakorlat útján ténylegesen túlhajszolni. Ezt a gondolatmenetet viszont már a tanulmány második részének kontextusában folytatom majd.

## 2. A VALÓDI ALKOTMÁNYJOGI PANASZ A HATALMI ÁGAK VISZONYRENDSZERÉBEN

A jelen írás címében szereplő végkövetkeztetéshez a következő megállapítások láncolatán keresztül szeretnék eljutni.

1. A valódi alkotmányjogi panasz útján az alkotmánybíróság mindig alkotmányértelmezési kérdéseket dönt el. Ehhez tapad a panasz ún. objektív alapjogvédelmi rendeltetése, vagyis az a jelentősége, amelynél fogva ez a jogintézmény képes az egyedi ügyben elszenvedett jogsérelem orvoslásán túlmutatni.

2. Az objektív jogvédelmi funkció a valódi alkotmányjogi panasz lényegadó (konstitutív) fogalmi eleme. Ez a funkció adja ugyanis az alkotmánybíróság által végzett alapjogi bíraskodásnak azt a sajátosságát

<sup>24</sup> BODNÁR Eszter–SONNEVEND Pál: Az alkotmányjogi panasz. Intézménytörténet és nemzetközi kitekintés. In Bitskey Botond–Török Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2015. 24–25. A szubjektív és objektív jogvédelmi funkció közötti feszültségekhez lásd VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? *Magyar Közigazgatás*, 2012:2. 28–36.

<sup>25</sup> A 3367/2012. (XII. 15.) AB végzésében az Alkotmánybíróság még úgy foglalt állást, hogy a valódi alkotmányjogi panasz „elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: (...) az alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme.” (kiemelés: *a szerző* – V.B.). Ugyanakkor már a panaszbíráskodás egyéves (2012-es) gyakorlatát átfogó elemzés is azzal az összegzéssel zárult, hogy az Alkotmánybíróság mindenekelőtt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket keres az indítványokban, ennek hiányában vizsgálta azokat. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II. – *Az Abtv. 27. §-a. Alkotmánybírásgyi Szemle*, 2013:1. 88.

(*differentia specifica*), amely funkcionális értelemben megkülönbözteti azt a rendesbíróági ítélekezéstől.

3. Az első két állításból az következik, hogy a valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye elsősorban arra determinálja az alkotmánybírósgot, hogy egyedi jogviták kontextusában felmerülő alkotmányértelmezési kérdések megválaszolásával konkretizálja az alapjogok érvényesülésével összefüggő alkotmányos szabályokat, mércéket. A testület ezzel fejleszti az alkotmányjogot, építi annak dogmatikáját.

4. Ezek a mércék, noha az alkotmánybírósg bírói döntéssel összefüggésben hozza felszínre azokat, nemcsak az igazságszolgáltatás, hanem a törvényhozó hatalom irányába is hatnak. Ez egyenes következménye annak, hogy az alkotmány a jogrendszer csúcán, az alkotmánybírósg pedig, mint az alkotmány autentikus értelmezője, a törvényhozó hatalom felett áll az alkotmányos rendszerben.

5. Az előző állítás érvényét csak részben relativizálja a bírói döntésekhez kapcsolódó alkotmánybírósgai határozatok relatív kötőereje, ti. az, hogy a határozatokban kidolgozott alkotmányos mércék normatív erővel csak a panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben lépnek fel, hacsak az Alkotmánybírósg nem foglalta azokat – alkotmányos követelményként – határozata mindenkire kötelező hatályú rendelkező részébe. A határozatok indokolásában szereplő, kellő absztrakciós szinten megfogalmazott, elvi élű megállapításokat normativitás hiányában is szem előtt kell tartania a törvényhozónak.

### 2.1. A valódi panasz objektív alapjogvédelmi rendeltetése

Kiindulópontom szerint a valódi alkotmányjogi panasz olyan jogintézmény, amelynek lényegadó fogalmi eleme annak objektív jogvédelmi rendeltetése. A panaszt olyan jogintézményként látom, amely bár magában foglalja azt a potenciált, hogy bármely alapjogon esett sérelmet hatékonyan orvosolja, de nem ebben rejlik a lényege. Az alkotmányjogi panasz fókuszpontja felfogásom szerint kevésbé az egyén, az ő szubjektív helyzete, mint inkább az ügy, pontosabban az ügy által hordozott alkotmányjogi kérdés alkotmánybírósgai eldöntéséhez fűződő érdek.

Mindenekelőtt azt kell tisztáznunk, hogy mi és az mennyiben kölcsönöz a panasznak objektív jogvédelmi funkciót. Jelen tanulmány szem-

pontjából ez a kérdés döntő jelentőséggel bír, hiszen a valódi alkotmányjogi panasz törvényhozóra gyakorolt hatása nyilvánvalóan nem kereshető a panasz jogorvoslati funkciójában, csak az egyedi ügyön túlmutató hatásában. A válaszhoz szét kell szálaznunk a bírói döntések megtámadhatóságának kettős motívumát.

Amikor a jogrendszer utat nyit a bírói jogalkalmazás alkotmánybíróság előtti bepanaszolásának, a polgár kettős jelentéstartalmú felhatalmazást nyer.<sup>26</sup> Jogosulttá válik egyrészt arra, hogy (1) a bírói döntésből fakadó alapjogi igényét végső soron az Alkotmánybíróság előtt érvényesítse. Ez képezi a panasz közismert szubjektív jogvédelmi (jogorvoslati) aspektusát. Ez az igényérvényesítési jogosultság azonban más megvilágításba is helyezhető. A panaszindítványozás ugyanis egyúttal azt is jelenti, hogy (2) a polgár egy konkrét jogvitával összefüggésben felmerült alkotmányértelmezési kérdést terjeszt az alkotmánybíróság elé. Az Alkotmánybírósághoz forduló panaszos tehát nemcsak saját jogát érvényesíti, hanem egyúttal mindig egy (vagy több) alkotmányértelmezési kérdést is feltesz az alkotmánybíróságnak. Ez utóbbihoz kapcsolódik, ebből fakad a panasz – lényegesen kevesebbet hangsúlyozott – objektív alapjogvédelmi rendeltetése, „jogrendszeri szerepe”.<sup>27</sup> A panasz annál fogva tud túlmutatni a panaszos jogsérelmének orvoslásán, hogy e jogintézmény útján az alkotmánybíróság minden esetben – alapjogi relevanciával bíró – alkotmányértelmezési kérdést dönt el.

Az, hogy a panasz objektív jogvédelmi funkciója mennyiben meghatározó szubjektív jogvédelmi rendeltetéséhez képest, felfogásom szerint már nem logikai, hanem fokozati kérdés. A szubjektív–objektív végpontokkal felrajzolt jogvédelmi skálán az alkotmánybíróságok elhelyezkedési pontja alapvetően a panasz befogadására vonatkozó eljárásjogi szabályoktól és azok értelmezésétől függ. A panasz funkcióját ugyanis a panaszokban rejlő alkotmányértelmezési kérdés mibenlétéhez rendelt szűrési kritériumok determinálják. Ha az alkotmánybíróság megszorításokkal él, és jelentősé-

<sup>26</sup> Bragyova András mutat rá tanulmányában, hogy az alkotmányjogi panasz jelentése kettős: az egyrészt egy alapjogi kérdéseket eldöntő jogintézmény, másrészt – mint „panasz” – jogvédelmet nyújtó jogi eszköz. Bár magam más perspektívából és részben más eredménnyel szálazom szét a panasz kettős jelentéstartalmát, az itt leírtak mégis sokat köszönhetnek elmélkedésének. Lásd BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In Dezső Márta–Kukorelli István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János 70. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel, Budapest, 2008. 70–71., 76.

<sup>27</sup> Ugyanott, 70.



gük alapján megszüri a hozzá érkező panaszokat, azzal a panasz funkcióját a jogvédelmi skála objektív oldalára tolja. Ilyenkor ugyanis az Alkotmánybíróság nem az alkotmányjogi panasz egyéni érdekeket védő, hanem annak jogrendszer befolyásoló szerepét helyezi előtérbe. Ha viszont bármely alapjogsérelmet felvető panasszal kész foglalkozni, vagyis bármely alkotmányjogi kérdést kész megválaszolni, azzal a panasz küldetését a szubjektív végponthoz közelíti. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság a panasz jogorvoslati funkciójára fekteti a hangsúlyt

Olvasatomban a hazai szabályozás a panaszok szűrésére irányadó vagyis tartalmi feltételekkel<sup>28</sup> mindkét irányát felrajzolja a fent írt skálának: a „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” kategóriája nem vár el többet annál, minthogy az indítványozó által állított alapjogsérellem és a feltett alkotmányértelmezési kérdés között érdemi összefüggés legyen. Ez alapján bármely alapjogsérelmet okozó alkotmányértelmezési kérdés a testület asztalára kerülhet, feltéve, hogy az érdemi szerepet játszott a bírói döntés kialakításában. A panasz befogadására okot adó másik feltétel, „az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” viszont egyértelműen az objektív jogvédelem irányába tolja el a testület küldetését azzal, hogy differenciál a panasz tárgyát képező ügyek között. Ezek az egymásnak feszülő feltételek nyilvánvalóan helykeresésre, önmaga funkciójának értelmezésére késztetik az Alkotmánybíróságot.

Magyarázatra szorul, hogy mi indokolja azt, hogy az Alkotmánybíróság az objektív alapjogvédelemben találja meg a valódi panasz primér funkcióját és ezzel saját helyét. Nem kétséges, hogy az Alkotmánybíróság bekapcsolása az alapjogok egyedi ügyekben való kikényszerítésének folyamatába fontos többletgarancia az alapjogsérellemmel érintett polgárok számára; ez minden jogorvoslati fórumról elmondható. Ahogy azt a német szakirodalom is egyöntetűen hangsúlyozza: az egyéni alapjogvédelemben az Alkotmánybíróság semmi olyat nem nyújt, amit a rendesbíróságoktól egyébként ne lehetne elvárni egy jogállamban.<sup>29</sup> Az alapjogi igényét érvényesítő panaszos minden esetben olyan jogvédelemért megy az Alkotmánybíró-

<sup>28</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 29. §.

<sup>29</sup> SCHLAICH, Stefan–KORIOTH, Klaus: *Das Bundesverfassungsgericht*. C. H. Beck, München, 2012. 15.; STERN, Klaus: Az alapjogok alkotmánybírósági védelme. In Ádám Antal–Kiss László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Lukács György Alapítvány, Budapest, 1991.197.

sághoz, amit a rendesbírárságtól kellett volna megkapnia. Saját ügyében senki nem várhat tehát többet az Alkotmánybírárságtól annál, mint amiért a rendesbírársághoz fordult, illetve tőlük várt. Ebből következik, hogy a szubjektív alapjogvédelemben az Alkotmánybírárság – a kifejezés szoros értelmében véve – nem hozzáadott érték, „csupán” garanciális jellegű többlet.<sup>30</sup> Ugyanez az objektív jogvédelmi dimenzióban már nem mondható el. Ebben az Alkotmánybírárság olyat tud nyújtani, amelyre a rendesbírárságok – jogállásuknál és funkciójuknál fogva – eleve nem képesek, illetve nem is hivatottak. Ha a testület önmagát elsődlegesen objektív jogvédelmi pályára állítja, képes lehet arra, hogy a rendesbírárságok tevékenységétől elkülönülő szerepet töltsön be, és ezzel funkcionálisan differenciált alapjogi ítélkezést alakítson ki.<sup>31</sup>

Mindebből az is következik, hogy a bíráskodás során érvényesített objektív jogvédelmi céltételezés a szakszargonban „szuperbíráskodásnak” nevezett felülvizsgálati szerepkör elkerülésének a záloga. Annak sikere, hogy a testület mennyiben tudja elkerülni azt, hogy pusztá „negyedik jogorvoslati fórummá” váljon, mindenekelőtt attól függ, hogy tevékenységének súlypontját mennyire billenti el az objektív alapjogvédelmi szerepkör irányába, annak mibenlétét miként határozza meg, és azt mennyire következetesen juttatja érvényre döntéseiben.

A bírói döntéseket felülvizsgáló alkotmánybírárság, ha nem kívánja felvállalni a jogkereső polgárokat kiszolgáló semmítőszék szerepét, márpedig ettől – deklaratív legalábbis – minden alkotmánybírárság ódzkodik, akkor elsődleges feladatát az alkotmányjogi dogmatika fejlesztésében, illetve az alkotmány érvényesülésének egységesítésében kell, hogy megtalálja. Ehhez a szerepkörhöz pedig az alapvető jelentőségű alkotmányértelmezési kérdések eldöntésén keresztül vezet az út. Egy elsősorban objektív alapjogvédelmi funkciót betöltő alkotmánybírárság tehát olyan szempontrendszer szerint szűri a hozzáérkező panaszokat, hogy a rostán mindenek

<sup>30</sup> Ezért jelenthetjük ki bizonyossággal, hogy a valódi alkotmányjogi panasz nem nélkülözhetetlen eleme az alapjogok jogállamban nyújtott intézményes védelmének.

<sup>31</sup> A funkcionálisan differenciált alapjogi ítélkezés koncepciójának illeten alapjait Somody Bernadette-tel közösen fektettük le a 81698. számon támogatott OTKA kutatás részeredményeként publikált tanulmányunkban: SOMODY Bernadette–VISSY Beatrix: Az egyéni bírói alapjogvédelem intézményi-hatásköri modellje Magyarországon. In Somody Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben*. L' Harmattan, Budapest, 2013. 71–95., különösen 91–95.

előtt a komoly jelentőséggel bíró alkotmányértelmezési kérdést felvető ügyek akadjanak fenn.

Erre az útra lépett, igen korán, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, amely már működésének első évében úgy definiálta magát, mint „elsősorban az alkotmányjog továbbfejlesztésére hivatott” bíróság.<sup>32</sup> Ezt szem előtt tartva a német testület egyre cizelláltabb kritériumrendszer alapján kalibrálja az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések” azonosítását szolgáló befogadási szűrőt.<sup>33</sup> Olyan alkotmányértelmezési kérdéseket keres, amelyek komoly kétségeket ébresztenek azáltal, hogy nem hagyják magukat az alaptörvény, illetve az annak jelentését felfejtő alkotmánybírósági esetjog alapján minden további nélkül megválaszolni. Ennek indikátora elsősorban a kérdés szakirodalmi vitatottsága, illetve a jogegység hiánya. A kérdés tisztázásának konkrét ügyön túlmutató jelentőségét a német testület kvantitatív és kvalitatív szempontok figyelembevételével méri. Így az a kérdés minősül érdemi elbírálásra érdemesnek, amelynek eldöntése jelentős számú jogvita kimenetelét befolyásolhatja, vagy az, amely a felvetett jogi probléma súlyából kifolyólag juthat a későbbiekben jelentőséghez.<sup>34</sup> Fontos adalék ehhez a szempontrendszerhez, hogy a német szabályozás is hagy utat az olyan panaszok befogadásának, amelyek nem hordoznak alapvető jelentőséggel bíró alkotmányértelmezési kérdést.<sup>35</sup> Ebből következik, hogy az objektív alapjogvédelmi funkciót a német Alkotmánybíró-

<sup>32</sup> „[Z]ur Fortbildung des Verfassungsrechts in erster Linie (...) berufen.” BVerfGE 6, 222 (240). Hivatkozva és behatóan elemzi: SEUFFERT, Walter: Die Abgrenzung der Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Gesetzgebung und der Rechtsprechung. *Neue Juristische Wochenschrift*, 1969:32. 1369.

<sup>33</sup> Az érdemben elbírált döntések közül több is hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság az ügyben feltett alkotmányértelmezési kérdést azért válaszolja meg, mert annak jelentősége a konkrét ügyön túlmutat – vö. 3/2013. (II. 14.) AB határozat Indokolás [33]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat Indokolás [21]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat Indokolás [20]; 1/2015. (I. 16.) AB határozat Indokolás [16]; 14/2015. (V. 26.) AB határozat Indokolás [23]. Az előző lábjegyzetben hivatkozott Annahmegründung döntés elemei is fel-fel bukkannak a magyar gyakorlatban is. Így például a magyar testület is figyelembe veszi, hogy a panaszban felvetett alkotmányjogi kérdésről döntött-e már korábban – lásd 3074/2012. (VII. 26.) AB végzés Indokolás [7], 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat Indokolás [26].

<sup>34</sup> Az itt meghatározott követelményeket a testület 1994-ben külön határozatban foglalta össze: BVerfGE 90, 22 (24–25) – ún. „Annahmegründe” döntés.

<sup>35</sup> Lásd § 93a (2) b BVerfGE, mely szakasz szerint a befogadást az is megalapozza, ha a panaszos az Alkotmánybíróság érdemi döntésének hiányában különösen súlyos hátrányt szenvedne.

ság sem abszolutizálhatja (ahogyan a magyar sem). A súlypontot azonban egyértelműen nem az egyéni alapjogvédelemre helyezi a német testület.<sup>36</sup>

## 2.2. Az Alkotmánybíróság mint alkotmányos mércéket konkretizáló hatalom

Egy a bírói döntések felülvizsgálatára irányuló, de elsősorban alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdések eldöntésére hivatott alkotmánybíróság programja lényegében az lehet, hogy a jogalkalmazóra irányadó alkotmányos mércék azonosításával és konkretizálásával hidat építsen az alkotmány magas absztrakciós szinten megfogalmazott rendelkezései és az egyedi ügyekben felmerülő alapjog-értelmezési kérdések között. Ennek érdekében a testület konkrét jogvita kontextusában felszínre hozza és megvilágítja azokat a szabályokat, követelményeket, amelyekre az alapjogokat érintő közhatalom-gyakorlás során tekintettel kell lenni. Ebben a felfogásban tehát a valódi alkotmányjogi panasz elsősorban nem egyedi jogvitákban ítélező felülvizsgálati fórummá formálja az Alkotmánybíróságot, hanem alkotmányos mércéket konkretizáló hatalommá. Ez nagy különbség. Amennyiben ugyanis így tekinthetünk a testületre – amit akkor tehetünk meg, ha a testület ilyen hatalmi tényezőként tekint magára – kisebbnek kell látnunk a szakadékot az absztrakt normakontroll hangsúlyos alkotmánybíráskodás és az egyedi ügyekben hozott bírói döntések felülvizsgálatában megnyilvánuló alapjogi bíráskodás között, mint az első látásra tűnik.<sup>37</sup>

Látnunk kell, hogy rendesbíróság és Alkotmánybíróság már csak azért sem összetévesztendő hatalmi tényezők, mert míg az igazságszolgáltatás során az alkotmány értelmezése egy konkrét jogvita eldöntését szolgáló eszköz, ugyanez az alkotmány autentikus értelmezésére hivatott Alkot-

<sup>36</sup> A két funkció viszonyát a gyakorlat átfogó vizsgálatára alapozva egyaránt így ítéli meg: SCHLAICH–KORIOTH 2012, 193–195.; ZUCK, Wolf-Rüdiger: *Das Recht der Verfassungsbeschwerden*. C. H. Beck, München, 2006. 33–35.; ROZEK, Jochen: Abschied von der Verfassungsbeschwerde auf Raten? Die Zweite Senat des BVerfG, die Verfassungsbeschwerde und der individuelle Grundrechtsschutz. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1997:8. 517–527.

<sup>37</sup> Eltérő alkotmányelméleti megfontolásból, de szintén a két hatáskör éles szembeállításának helytelensége mellett érvel: PACZOLAY Péter: Az egyéni jogsérelem az Alkotmánybíróság előtt. In Csehi Zoltán–Schanda Balázs–Sonnevend Pál (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis: Tanulmányok Súlyom László tiszteletére* 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, Budapest, 2012. 255–269., különösen 257.

mánybíróság eljárásában önmagában vett cél. Erre világít rá Oliver Lepsius, német jogtudós dolgozata, amikor a német Alkotmánybíróság jogállásával összefüggésben megállapítja: az Alkotmánybíróságot – bíraskodási tevékenysége alapján – nem az igazságszolgáltató hatalom folytatásaként kell értelmezni, hanem egyedülálló hatalmi ágként, ún. „mércealkotó hatalomként”, ahogy ő hívja.<sup>38</sup> Lepsius hangsúlyozza, hogy a testület alkotmányértelmező tevékenysége ugyan mindig konkrét ügyhöz kapcsolódik, politikai hatását tekintve azonban messze túlnő azon. Ezt véleménye szerint mindenekelőtt annak köszönheti a testület, hogy az évek során az alkotmánybírósági érvelés (indokolás) egy sajátos, differenciált struktúrájú rendszerét dolgozta ki.<sup>39</sup>

Arról van szó, hogy a német alkotmánybíróság döntéseiben élesen elválasztja egymástól érvelésének két fő egységét. Az érvelés első részében (1) a testület mindig azonosítja azokat az általános érvényű, absztrakt szabályokat, elvi tételeket, amelyek az egyedi ügyben felvetett alkotmányjogi kérdés eldöntésében szerepet játszanak. Ebben a részben tárja tehát fel az alkotmánybíróság döntésének normatív háttérét, de ezt még az egyedi ügy kontextusától, tényállásától elvonatkoztatva, „tankönyvszerű” absztraktsággal teszi. (Az ebben az egységben található elvi élű megállapításokat tekinti Lepsius „mérceknek”). Ezt követi a döntés második egysége (2), az ún. szubszumciós rész, vagyis az, amelyben a testület az első részben lefektetett alkotmányos mércéket az egyedi ügyre vetíti.<sup>40</sup> E két egység elkülönítése Lepsius szerint lényeges következményekkel jár az alkotmánybírósági határozatok kötőereje és hatása szempontjából; nem tekinthető pusztán az alkotmánybírósági érvelés logikai strukturálásának. Az általános-absztrakt alkotmányos mércék azonosításával ugyanis az Alkotmánybíróság egy köztes normaréteget húz az alkotmány rendkívül elvont, lakonikus rendelkezései és saját – konkrét alkotmányjogi kérdéseket eldöntő – egyedi határozatai közé.<sup>41</sup> Ez a köztes normaréteg segít, jogvitán átfelől jellegéből fakadóan, fenntartani az alkotmánybírósági gyakorlat konzisztenciáját azzal, hogy a későbbiekben vizsgált egyedi tényállások alkotmá-

<sup>38</sup> Oliver Lepsius elnevezése. LEPSIUS, Oliver: Die maßstabsetzende Gewalt. In: Möllers, Christoph–Schönberger, Christoph (Hrsg.): *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*. Suhrkamp, Berlin, 2011.

<sup>39</sup> Ugyanott, 168.

<sup>40</sup> Uo. 168–171.

<sup>41</sup> Uo. 174–175.

nyossági vizsgálatánál iránytűként szolgál az Alkotmánybíróság számára. Magától értetődően pedig az általa ellenőrzöttek számára is.

Olyan strukturált, fegyelmezett „mércealkotás”, mint amelyet Lepsius a német testület ismérveként megjelöl, ma még biztosan nem azonosítható a valódi panasz eljárásban született határozatokban. (A magam részéről egyébként nem is vagyok meggyőződve arról, hogy ez a formális elválasztás feltétlenül szükséges.) A magyar Alkotmánybíróság is szükségszerűen megfogalmaz azonban általános érvényű megállapításokat. Azért vélem ezt szükségszerűnek, mert köztes mércék azonosítása nélkül, pusztán az alaptörvény szabályaira hivatkozva nem lehet meggyőzően alátámasztani egy konkrét bírói jogértelmezés alapjogsértő voltát.

Példaként hozható fel ennek szemléltetésére a közelmúltban erős reflektorfénybe került rendőrképmás-ügyben született határozat. Ismeretes, hogy az Alkotmánybíróságnak nemrég felelnie kellett arra az alkotmányértelmezési kérdésre, hogy biztosítottak-e a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételei akkor, ha személyiségi jogi jogvitában elmarasztalható az a sajtószerző, amely tüntetésről beszámoló tudósításban nyilvánosságra hozza a rendezvény biztosításában részt vevő rendőrök képmását. A határozat indokolásából látható, miként halad az Alkotmánybíróság az általános érvényű, absztrakt tételektől a konkrét alkotmányértelmezési kérdésre adandó válaszhoz.

„Mindaddig, amíg valamely tájékoztatás nem visszaélés a sajtószabadság gyakorlásával, az emberi méltóság védelmével összefüggésben a személyiségi jogok sérelmére való hivatkozás ritkán alapozza meg a sajtószabadság gyakorlásának a korlátozását. Valamely jelenkori eseménnyel kapcsolatban a nyilvánosság figyelme elé került személyről készült képmás általában az eseménnyel összefüggésben az engedélyük nélkül nyilvánosságra hozható. Rendőri intézkedésről készült képfelvétel hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható, ha a nyilvánosságra hozatal nem öncélú, vagyis az eset körülményei alapján a jelenkor eseményeiről szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül.” [28/2014. (IX. 29.) AB határozat [42]]

Írásom célkitűzését tekintve annak igazolása maradt még hátra, hogy az Alkotmánybíróság döntésében meghatározott általános mércék a törvényhozó hatalom mozgásterét is beszűkítik. Ezt fejtem ki az utolsó részben. Amellett érvelek, hogy az Alkotmánybíróság közjogi pozíciójából nem lehet az alkotmányjogot belső mércékkel úgy „átszőni”, hogy az a jövőben kizárólag a rendesbíróságok számára képezzen viszonyítási pontot.

### *2.3. A politikai hatalom mint a valódi panasz alapján született alkotmánybírósági döntések indirekt címzettje*

Amikor az alkotmánybíróság egy bírói döntést sérelmező panasz alapján konkrét jogvita kontextusában felszínre hoz és megvilágít egy-egy alkotmányos szabályt vagy követelményt, döntésének direkt címzettjei a támadott konkrét bírói döntést meghozó rendesbíróságok. Számukra mutat a testület kötelező erővel irányt azzal, hogy meggyőző alkotmányjogi érvekkel alátámasztva eldönti, az alkotmány elvont szabályai és elvei elviselik-e azt a jelentéstartalmat, ahogy az eljáró bíróságok az adott ügyben alkalmazott jogszabály(oka)t értelmezték. Mivel az alkotmánybírósági döntés ilyenkor az igazságszolgáltató hatalom valamely aktusára vonatkozik, továbbá mivel a határozat normativitása az eljáró bíróságokra szorítkozik, úgy tűnhet, hogy a valódi panasz alapján lefolytatott eljárás a törvényhozó mozgásterét érintetlenül hagyja. Ez azonban téves asszociáció, legalább két okból.

Először is, nem szabad észrevétlenül elsuhanni amellet, hogy a norma-alkalmazás eredményének alkotmányossága feltételezi az alkalmazott norma alkotmányosságát. Ebből okszerűen következik, hogy valamely bírói jogértelmezés alkotmányossági szempontú felülvizsgálata magában kell, hogy foglalja az értelmezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát. Ezért is szükségszerű az a magyar alkotmány-eljárásjogban is létező szabály, amely átjárási lehetőséget biztosít az alkotmányjogi panaszeljárás „valódi” és „kvázi” fajtája között, vagyis engedi, hogy a bírói döntést támadó panasz alapján az Alkotmánybíróság a támadott döntés alapjául szolgáló jogszabályt is vizsgálja.<sup>42</sup> Mi több, a panaszeljárás annak a körülménynek a feltárására is alkalmas, ha egy törvényi szabályozás hiá-

<sup>42</sup> Abtv. 28. § (1) bekezdés.

nya vezetett alapjogsérelemhez.<sup>43</sup> Így a valódi panaszeljárás akár mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is eredményezheti, és eredményezte is már a hazai gyakorlatban.<sup>44</sup> Végső soron tehát mindkét esetben a törvényhozó lesz a valódi panasz alapján indult eljárásban meghozott döntés címzettje.

Ami a határozatban kifejtettek kötőerejét illeti: itt valóban abból kell kiindulnunk, hogy a bírói döntés alkotmányosságát eldöntő határozatok jogi kötőereje a panaszeljárásra okot adó ügyben érintett bíróságokra szorítkozik. Ezek a sikeres panasz eredményeként lefolytatandó új eljárásukban kötelesek ítéletüket az alkotmánybírósági döntéshez konkluzív módon vezető szabályhoz (*ratio decidendi*) és az Alkotmánybíróság további iránymutatásaihoz igazítani. Ilyen jogi értelemben vett kötöttség más hatalmi ágak irányában nem áll fenn. Miért állítom mégis, hogy ezek a döntések sem hagyhatók figyelmen kívül még a parlament által sem?

Azért, mert ha az alkotmánybírósági döntés jogi kötőerejéből nem is, az alkotmány normativitásából végső soron következik, hogy a törvényhozó mindenkor köteles az alkotmány autentikus értelmezőjének döntéseire viszonyulva kialakítani álláspontját. A jogrendszer csúcán elhelyezkedő alkotmány státuszához igazodóan az Alkotmánybíróság szava mindig a törvényhozó akarata felett áll, bármely eljárásban nyilvánuljon is meg. Így normatív követelményként fogalmazható meg az az elvárás, hogy a törvényhozó hatalom ne írja felül, ne érintse az Alkotmánybíróság által konkretizált alkotmányos mércéket, köztük azokat sem, amelyek nem normakontroll eljárásban, hanem valódi panaszeljárás keretei között nyertek megfogalmazást.

Végezetül, a határozatok rendelkező részébe foglalt, *erga omnes* hatályú alkotmányos követelmények kapcsán érdemes külön hangsúlyozni, hogy ezek ugyan egy-egy törvényi szabály értelmezésének alkotmányos tartományát jelölik ki, vagyis látszólag a törvény és a bírói döntések közé tűzdelt követelményekről van szó, valójában azonban ezek a mércék is a törvényhozó és az alkotmány közé ékelődnek. Ennélfogva ezeknek a törvény-

<sup>43</sup> Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

<sup>44</sup> 4/2015. (II. 13.) AB határozat.



hozó is direkt címzettje, feltéve persze, hogy kellően magas absztrakciós szinten nyertek megfogalmazást.<sup>45</sup>

\*\*\*

A valódi alkotmányjogi panasszal sokoldalú, képlékeny jogintézmény került az Alkotmánybíróság eszköztárába. Amikor a testület e jogintézmény elsődleges rendeltetését kijelöli, nemcsak az igazságszolgáltató hatalomhoz képest pozicionálja magát, hanem minden hatalmi ág viszonylatában. Minél inkább választja azt az utat, hogy partikuláris jogviták helyett fontos alkotmányértelmezési kérdések eldöntésére, alkotmányos mércék konkretizálására fókuszál, annál meghatározóbb lehet a jogrendszer egészét és ezáltal a politikai hatalmi ágakat is befolyásoló szerepe. Mindez persze nem jelenti az, hogy az alkotmányvédelem, vagy akár csak annak egy szűkebb dimenziója, az alapjogvédelem végső mérlege pozitív lesz. Az alkotmányellenes jogszabályok érvénytelenítésére szolgáló eszköztár szűkösségét az alkotmányjogi panaszok különböző típusai együttesen sem képesek kompenzálni. A valódi alkotmányjogi panasz politikai hatalmat fékező erejét ráadásul az Alkotmánybíróság szerepfelfogásán túlmutató tényezők is jelentősen behatárolják, így mindenekelőtt az indítványok tárgya és minősége, valamint a politikai döntéshozók igazodási hajlandósága az Alkotmánybíróság által konkretizált alkotmányos mércékhez.

---

<sup>45</sup> Uitz: i. m. 47.

*Felhasznált irodalom*

- BETHGE, Herbert: Die materiellen Verfassungsstreitigkeit zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit. In Wolfgang Roth–Peter Baumeister–Josef Ruthig (szerk.): *Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag*. Berlin, Dunckler & Humblot, 2011.
- BODNÁR Eszter–SONNEVEND Pál: Az alkotmányjogi panasz. Intézménytörténet és nemzetközi kitekintés. In Bitskey Botond–Török Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2015.
- BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In Dezső Márta–Kukorelli István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János 70. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel, Budapest, 2008.
- CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 2014:1–2.
- CSINK Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest, 2014. 115–118., illetve STUMPF 2013.
- D. TÓTH Balázs–ENYEDI Krisztián–HALMAI Gábor–NÉMETH Attila–POLGÁRI Eszter–SÓLYOM Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában. In Fleck Zoltán (szerk.): *Bíróságok mérlegen II*. Pallas, Budapest, 2008.
- GADÓ Gábor: Az alkotmányjogi panasszal és a jogegységi határozattal összefüggő szabályozási kérdések. *Magyar Jog*, 2000:9.
- GARLICKI, Lech: Alkotmánybíróságok kontra legfelső bíróságok. *Fundamentum*, 2010: 1.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II. – Az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2013:1.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb örének „feladat- és hatásköre”. *Fundamentum*, 2014:1–2.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina–GÁRDOS Péter: Az Alkotmánybíróság első határozata a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseiben alkalmazott egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó törvényi

- szabályozásról. A fogyasztók védelme és a jogbiztonság. *Jogesetek Magyarázata*, 2015:2.
- HALMAI Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? *Bírák Lapja*, 1994:3–4.
- HOLLÓ András: *Az alkotmányjognak asztalánál. Az Alkotmánybíróság belülnézetben...* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2015.
- KOVÁCS Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011:1.
- KOVÁCS Kriszta: Az alkotmánybíráskodás jövője – Fórumhozzászólás. *Fundamentum*, 2011:4.
- LEPSIUS, Oliver: Die maßstabsetzende Gewalt. In: Möllers, Christoph–Schönberger, Christoph (Hrsg.): *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*. Suhrkamp, Berlin, 2011.
- PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatáskörében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012:1.
- PACZOLAY Péter: Az egyéni jogsérelem az Alkotmánybíróság előtt. In Csehi Zoltán–Schanda Balázs–Sonnevend Pál (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis: Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Szent István Társulat, Budapest, 2012.
- PACZOLAY Péter: Az Alkotmánybíróság új hatásköeiről egy év elteltével. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2013:1.
- ROBBERS, Gerhard: Für ein neues Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Fachgerichtsbarkeit – Möglichkeit und Inhalt von „Formeln“ zur Bestimmung von verfassungsrechtlicher Kompetenzweite. *Neue Juristische Wochenschrift*, 1998:14.
- ROZEK, Jochen: Abschied von der Verfassungsbeschwerde auf Raten? Die Zweite Senat des BVerfG, die Verfassungsbeschwerde und der individuelle Grundrechtsschutz. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1997:8.
- SCHEUNER, Ulrich: Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1952:10.
- SCHLAICH, Stefan–KORIOTH, Klaus: *Das Bundesverfassungsgericht*. C. H. Beck, München, 2012.

- SEUFFERT, Walter: Die Abgrenzung der Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Gesetzgebung und der Rechtsprechung. *Neue Juristische Wochenschrift*, 1969:32.
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001.
- Sólyom László köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. *Fundamentum*, 2013:1.
- SOMODY Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben. In Kocsis Miklós–Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA, Pécs, 2009.
- SOMODY Bernadette–VISSY Beatrix: Az egyéni bírói alapjogvédelem intézményi-hatásköri modellje Magyarországon. In Somody Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben*. L' Harmattan, Budapest, 2013.
- STERN, Klaus: Az alapjogok alkotmánybírársági védelme. In Ádám Antal–Kiss László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Lukács György Alapítvány, Budapest, 1991.
- STUMPF István: Hatalmi ágak megosztása egykor és most. *Világosság*, 2013. tavasz–nyár.
- TAKÁCS Albert: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? Fórumhozzászólás. *Fundamentum*, 1998:4.
- TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok bírói védelme. Vázlatok az alapjogi bíráskodás megítéléséhez. *Társadalmi Szemle*, 1995:7.
- TÓTH Gábor Attila: Folytatja-e az Alkotmánybírárság? In Tóth Gábor Attila: *Életfogytig szabadláb. Alkotmányjogi karcok*. Élet és Irodalom, Budapest, 2011.
- UITZ Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybírárság. *Fundamentum*, 1999:2.
- VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? *Magyar Közigazgatás*, 2012:2.
- ZUCK, Wolf-Rüdiger: *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*. C. H. Beck, München, 2006.

# GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA

---

## *Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság „devizahiteles” határozataiban*

### BEVEZETÉS

A 2008-ban kezdődő gazdasági válság és különösen a forint árfolyamának romlása ahhoz vezetett, hogy számtalan adós helyzete jelentősen megromlott annak következtében, hogy tartozásuk nem forintban, hanem más devizában, jellemzően svájci frankban állt fenn. Családok tízezrei kerültek nehéz helyzetbe, sokakat kilakoltatás fenyegetett. Az eladósodás következményei társadalmi méreteket öltöttek. A kedvezőtlen változás következtében nagyszámú per indult, amelyben a fogyasztók különböző jogcímenek és különböző eredménnyel támadták a fogyasztói kölcsönszerződéseket. A kialakult helyzetben szükségessé vált a jogalkotó beavatkozása is.

A jelen dolgozatban magát a jogi szabályozást nem elemzem és közvetlenül nem értékelem. Arra mutatok rá, hogy az Alkotmánybíróság (AB) a jogszabály alkotmányossági felülvizsgálata során az alább definiált „devizahiteles” határozataiban számos újszerű gondolat, rendhagyó mérce, kivételes dogmatikai megoldás bukkant fel. Az alább olvasható elemzés azt mutatja, hogy a vizsgálat, illetve az értékelés során az Alkotmánybíróság egyre határozottabban képviselte – hol explicit, hol implicit módon –, azt, hogy kivételes helyzetben kivételes alkotmányossági megítélés szükséges, és ezen kivételes, a politikai cselekvést a megszokottnál kevésbé korlátozó alkotmányossági mércék alapján kell megítélni a kialakult társadalmi problémát kezelni próbáló jogszabályokat. Az alább ismertetett határozatok mutatják, hogy eleinte még hangsúlyozta az AB a korábbi és az Alaptörvényben is rögzített mércék érvényességét az egyes államszervezeti és alapjogi kérdésekben, ám a későbbi határozatokban már sok alaptételt változtatott meg a szerződések utólagos jogszabályi módosítása, a visszaható hatály értelmezése vagy például a hatalommegosztás vagy az emberi méltósághoz való jog elemzése során.

A változás tényleges okainak feltárására e dolgozat nem vállalkozik, csupán arra hívja fel a figyelmet, hogy rendhagyó standardok, kivételes, szokatlan megoldások figyelhetők meg a devizahiteles alkotmánybírószági határozatokban. A dolgozat állítása, hogy a kimutatott jelenségek, értelmezések – ahogy azt a nagyszámú párhuzamos indokolás és különvélemény is mutatja – nem illeszkednek az érintett kérdésekben a korábbi Alkotmány szövegét ismétlő, az európai uniós és a nemzetközi jogvédelmi standardokat elismerő Alaptörvény által megjelölt normatív keretbe. Felismerhető, következetes módon azonban új, értelmezhető és vitatható normatív keretet sem jelölnek ki az alkotmánybírák eseti döntései, így az új „aktivizmus” vádja sem merül fel. A kivételes vagy rendhagyó jelzők jellemzik ezért leginkább az alább bemutatott alkotmányjogi megoldásokat, amelyek ugyan paradigmaváltás szándékát jelezhetik, de megállapítható, hogy jogi, jogelméleti és jogdogmatikai szempontból nem alkalmasak arra, hogy kijelöljék a jogfejlesztés igazolható irányát.

## 1. A VIZSGÁLAT ALAPJAKÉNT SZOLGÁLÓ NORMÁK

Bár a devizahitelezéssel kialakult probléma kezelésére a jogalkotó számtalan kísérletet tett, az Alkotmánybírószág által vizsgált kérdések három normára vezethetők vissza:

1. A Kúria 2/2014. PJE határozatára, amely rögzítette, hogy a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés azon rendelkezésének a tisztességtelensége, amely szerint az árfolyamkockázatot a fogyasztó viseli, főszabályként nem vizsgálható. A határozat megismételte továbbá a fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről szóló 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény 6. pontjában felsorolt elveket, amelyeknek való meg nem felelés az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő kikötést tisztességtelenné teszi. Végül pedig a határozat tisztességtelennek minősítette az árfolyamrésre vonatkozó rendelkezést.

2. A 2/2014. PJE határozatból származó követelmények érvényre juttatása céljával fogadta el az Országgyűlés a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. tör-

vényt (a továbbiakban: Törvény), amely rögzítette az árfolyamrés semmisségét, valamint az egyoldalú szerződés módosítás lehetőségét tartalmazó szerződéses kikötések tisztességtelenségének vélelmét.

3. A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (a továbbiakban: Elszámolási Törvény) a Törvény egyes szabályait módosította, valamint meghatározta a fogyasztókkal való elszámolás szabályait.

Az Alkotmánybíróság számos határozatot hozott a devizahitelezés kérdésével kapcsolatban. Az alábbiakban elsőként felsorolom azt, hogy melyek ezek.

## 2. A DEVIZAHITELES AB HATÁROZATOK

1. Az Alkotmánybíróság a 73/2011. (X. 19.) AB határozatában foglalkozott először a deviza alapú kölcsönszerződésekkel összefüggésben felmerült problémával. Az ügyben az országos népszavazási kezdeményezés ügyében született OVB határozat alkotmányosságáról döntött az Alkotmánybíróság. A kérdés a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés jogszabályi úton avatkozzon be a deviza alapú hitelek szerződéseibe és változtassa meg azokat úgy, hogy a forint árfolyamának ingadozása miatti adósságállomány és törlesztőrészlet változások 50%-a a hitelt nyújtó bankokat terhelje vagy illesse meg?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta,<sup>1</sup> mert a kérdés álláspontja szerint nem felelt meg az egyértelműség követelményének, hiszen – többek között – nem volt előrelátható, hogy egy eredményes népszavazás esetében milyen jogalkotási kötelezettség terhelné az Országgyűlést. Az OVB döntésével szemben benyújtott kifogásnak az Alkotmánybíróság nem adott helyt. Bár e döntés nyilvánvalóan nem igényelte a deviza alapú kölcsönszerződések vizsgálatát, ez volt a témához kapcsolódóan az AB első végzése. A határozatot az alábbiakban nem vizsgálom, mivel abban az AB a jelen dolgozat szempontjából releváns megállapítást nem tett.

<sup>1</sup> 25/2011. (III. 9.) OVB határozat.

2. A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződések ügyében az Alkotmánybíróság első érdemi döntése a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat volt. Az indítványozók elsősorban az úgynevezett végtörlesztési törvényt<sup>2</sup> támadták, emellett a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) egyes rendelkezéseit is alkotmányellenesnek vélték. A támadott rendelkezések meghatározott előfeltételek mellett lehetővé tették, hogy az adós a szerződésben foglaltaktól eltérő, jogszabályban rögzített árfolyamon 2012. április 1-jéig egy összegben törlesszen. Az Alkotmánybíróság a megjelölt jogszabályi rendelkezéseket nem találta alaptörvény-ellenesnek.

3. Ezek után, 2013 novemberében a Kormány – elsőként az Alaptörvény elfogadása óta – absztrakt alkotmányértelmezést kért az Alkotmánybíróságtól. Az indítvány szerint a devizaárfolyamok váratlan, nagymértékű változása és a devizaalapú kölcsönök törlesztő-részleteinek növekedése a társadalom széles rétegei számára okozott nehézséget, ami elengedhetlenné tenné a devizahitelezésből adódó problémák végleges rendezését. A Kormány két kérdésben kérte az AB értelmezését: az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdéséből levezethető-e a devizahitel szerződések alaptörvény-ellenessége, és az Alaptörvény elfogadása jelent-e változást azzal kapcsolatban, hogy milyen feltételek mellett módosíthat a jogalkotó fennálló szerződéseket. A kérdésekre választ adó 8/2014. (III. 20.) AB határozat az alkotmányértelmezés során mind az első, mind a második kérdésre adott válasz tekintetében megmaradt a vonatkozó, 2012 előtt kialakított alkotmányossági felfogás talaján.

4. Ezt követően hozta meg az AB a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatot, amely a Törvény alkotmányellenességét vizsgálta. A törvény ennek mentén alapvetően két kérdést szabályozott: az árfolyamrés semmisségét (3. §) és az egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségét (4. §). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szabályokkal kapcsolatos alkotmányos aggályok – amelyeket a Fővárosi Törvényszék eljáró bírái fogalmaztak meg – sem a részleteket tekintve, sem összességükben nem érik el az alaptörvény-ellenesség szintjét. Nagymértékben korlátozzák ugyan a szóban forgó alapvető jogokat, de a korlátozás nem minősül alkotmányellenesnek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján.

<sup>2</sup> Az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXI. törvény.



5. Végül a jelen dolgozatban a 2/2015. (II. 2.) AB határozat elemzésére kerül sor, amelyet a törvény alapján indult ügyekben másodfokon eljáró bírák, a Fővárosi Ítélőtábla bírái indítványoztak. A bírói tanácsok a Tv. 7–15. §-ainak alaptörvény-ellenességét állították hivatkozva a hatalommegosztás, a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogállamiság, jogbiztonság sérelmére. Az indítványokat az Alkotmánybíróság e határozatában is elutasította.

6. Ezt követően az AB még számtalan végzést és több határozatot hozott a deviza alapú hitelezés körében.<sup>3</sup> A 7/2015. (III. 19.) AB határozat a Törvény és a 2/2014. PJE határozat egyes rendelkezéseinek az alkotmányellenességét vizsgálta, és utasította el, illetve utasította vissza az alkotmányjogi panaszt. A 3057/2015. (III. 31.) AB határozat a Törvény és a PJE alaptörvény-ellenességét vizsgálta, és utasította el, illetve utasította vissza az alkotmányjogi panaszt. A 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat a Törvény, az Elszámlási Törvény és a 2/2014. PJE alaptörvény-ellenességét vizsgálta, és utasította el, illetve utasította vissza az alkotmányjogi panaszt. A 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat pedig a Törvény és a PJE alaptörvény-ellenességét vizsgálta, és utasította el, illetve utasította vissza az alkotmányjogi panaszt.

Tekintettel arra, hogy témánk szempontjából jelentősen új alkotmányjogi érv az ügy érdemével kapcsolatban a 2/2015. (II. 2.) AB határozatot követően 2015 őszéig már nem merült fel, a dolgozat a 2015. tavaszi pillanatképet rögzíti. Az újabb eljárások egy része 2015 őszén még folyamatban van, ezért az összes vonatkozó alkotmánybírósági eljárás végeredményének összegzését és elemzését később lehet megtenni.

### 3. A VÉGTÖRLESZTÉSI HATÁROZAT

A végtörlesztési törvény alaptörvény-ellenességének megállapítását az indítványozók az Alaptörvény B) cikkéből levezethető jogállamiság, jogbiztonság sérelmére hivatkozással kérték az Alkotmánybíróságtól. Az in-

<sup>3</sup> Az AB 2015. január 1–2015. szeptember 30. közötti időszakra vonatkozó statisztikái szerint az AB-hoz 630, az AB által azonos tárgyúnak minősített indítvány érkezett, ugyanezen időszakban kb. 1300, lényegében azonos szövegű alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, 2015. szeptember 30-án pedig kb. 700, devizahiteles ügy volt folyamatban. ([http://mkab.hu/letoltesek/ab\\_ugyforgalom\\_2015\\_09\\_30.pdf](http://mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2015_09_30.pdf))

dítványozók szerint a törvény elfogadásának körülményei, a felkészülési idő hiánya, a hatálybalépését követő többszöri módosítása és az indokolások hiányosságai a jogszabály közjogi érvénytelenségéhez vezetnek.<sup>4</sup> A végtörlesztési törvény által megállapított Hpt. 200/B. §-a az indítványozók szerint ellentétes volt a szerződési szabadság elvével, mivel úgy avatkozott be a magánjogi jogviszonyokba, hogy nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság által korábban felállított vonatkozó szabályokat. Az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogot továbbá azért sértette a szabályozás, mert a kölcsönt nyújtó jogi személyek megfelelő kártalanítás nélkül szenvedtek el vagyoni veszteséget. A diszkrimináció érve az Alaptörvény XV. cikkével összefüggésben már a tárgyan született első döntés kapcsán előkerül, mivel a támadott rendelkezés a végtörlesztés lehetőségét csak az adósok meghatározott körének biztosította.<sup>5</sup>

Az Alkotmánybíróság a 3048/2013. (II. 28.) AB határozatában a végtörlesztési törvény alaptörvény-ellenességére irányuló, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult alkotmányjogi panasz indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott arra, hogy a szerződés utólagos jogszabályi módosításának alkotmányossági feltételeit – a régi Ptk. 241. §-ához hasonlóan – határozta meg a 66/1995. (XI. 24.) AB határozat. E szerint, ha

„a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. A törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény. Azt pedig, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, köteles bizonyítani. Vita esetén viszont az Alkotmánybíróság jogosult a beavatkozás

<sup>4</sup> A közjogi érvénytelenségről újabban lásd 164/2011. (XII. 20.) AB határozat. A határozat elemzését lásd: CSINIK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről: A törvényhozási eljárás alkotmányossági kérdései. *Jogesetek Magyarázata*, 2012:1. 3–10.

<sup>5</sup> A jogszabály annak biztosította a végtörlesztés lehetőségét, aki a pénzügyi intézménnyel kötött kölcsönszerződést a devizakölcsönök árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről szóló 2011. évi LXXV. törvény hatálybalépésének napjáig felmondta.

alkotmányosságát eldönteni, ugyanúgy, ahogy a konkrét, egyes szerződésekben a Ptk. 241. §-a alapján esetenként a bíróság jár el és a feltetelek fennállása esetén utólag módosítja a szerződések tartalmát.”<sup>6</sup>

A végtörlesztést lehetővé tévő jogszabály alkotmányossági vizsgálatakor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotói beavatkozás alkotmányos feltételei a támadott jogszabály tekintetében teljesültek. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint az állam a körülményeknek az észszerűen előre nem látható és a normális változás kockázatán túlmenő alakulása miatt kényszerült beavatkozásra. Az Alkotmánybíróság elismerte legitim jogalkotói célként, hogy a jogalkotó a végtörlesztési törvényt az adósok érdekében hozta meg, ezzel az eladósodással járó szociális válsághelyzet kialakulását kívánta megelőzni.

Az Alkotmánybíróság már ebben, az e tárgyban született legelső érdemi határozatban magáévá tette azt az érvet, amely szerint „egy nemzetközi válság következtében Magyarországon bekövetkezett kivételes helyzetre” kellett reagálnia a jogalkotónak, és amely helyzetben a beavatkozás általánosanál nagyobb mértéke alkotmányosan elfogadható volt a testület szerint. Az Alkotmánybíróság tehát citálta a korábbi alkotmánybírósági határozatokat, mint irányadó mércét, és ezen értelmezési keretet tágítva, a „kivételes helyzethez” igazítva jutott el a nagyobb beavatkozás igazolhatóságáig.

A testület a tulajdonhoz való jog sérelmének elbírálását szintén korábbi határozataira hivatkozva tette meg. Kiindulópontja változatlan maradt: az alkotmányos tulajdonvédelem köre kiterjed a polgári jogilag tulajdonnak nem minősülő vagyoni értékű jogokra is.<sup>7</sup> Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy várománynak tekinthető-e és így alkotmányos tulajdonvédelem alatt áll-e a végtörlesztések piaci árfolyama és fix árfolyamú végtörlesztés összege közötti különbség.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a devizaárfolyamoknak az állami intervenciót kiváltó mértékű változása olyan előre nem látható körülmény volt, amelynek bekövetkezésére megalapozottan számítani nem lehetett, erre tekintettel pedig a hitelezőknek a piaci árfolyamú törlesztés és a fix árfolyamú végtörlesztés összege közötti különbségre jogilag értékel-

<sup>6</sup> ABH 1995, 333, 339.

<sup>7</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.

hető várománya nem keletkezhetett. Mindezek miatt a végtörlesztési törvény nem valósította meg a tulajdonjog alaptörvény-ellenes korlátozását.

Az AB az eset diszkriminációs vonatkozásai tekintetében is utalt a korábbi, *ex gratia* (méltányosságból) juttatott javakra vonatkozó gyakorlatára.<sup>8</sup> Az Alkotmánybíróság azonban mindezek után ismét elfogadta az ügyben a jogalkotó indokolását<sup>9</sup> ésszerű megkülönböztetésként, hangsúlyozva a jogalkotó szabadságát. Az indokolás a jogalkotó szerinti ésszerűséget inkább elfogadta, mintsem hogy azt az indítvány indokai alapján átvilágította volna. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a jogalkotó dönthet arról, hogy a devizahitelek megsegítésére beavatkozik-e a magánjogi viszonyokba. A beavatkozás feltételeit az alkotmányos keretek között maga szabja meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotónak a végtörlesztésre jogosultak körét úgy kellett meghatározni, hogy azzal elérje az intézkedés a célját, azaz végső soron a kényszerértékesítés megakadályozását. A kedvezményezett kör meghatározása tehát nem önkényes, ezért nem alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataira és az ésszerű, így alkotmányosan elfogadható jogalkotói indokolásra hivatkozott annak kimondásakor, hogy a jogalkotó által tett megkülönböztetés az *ex gratia* juttatás tekintetében nem volt önkényes, így nem sértette a diszkrimináció tilalmát.

#### 4. A KORMÁNY INDÍTVÁNYÁRA SZÜLETETT ALAPTÖRVÉNY-ÉRTELMEZÉS – A 8/2014. (III. 20.) AB HATÁROZAT

##### 4.1. A feltett kérdések

A devizaalapú kölcsönszerződések ügyében a Kormány 2013 novemberében az Alaptörvény értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az első kérdés szerint az Alkotmánybíróság értelmezze „az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését, abból a szempontból, hogy abból közvetlenül levezethető-e valamely tömegesen alkalmazott, a fogyasztók számára egyoldalúan és jelentős hátrányt okozó módon meghatározott – így különösen az ún. devizahitel szerződések esetében az árfolyamkockázatnak kizá-

<sup>8</sup> 521/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 555, 556.

<sup>9</sup> A végtörlesztési törvény általános indokolása.

ról az adósra hárítását rögzítő, a hitelező számára az egyoldalú kamat-emelés lehetőségét viszonylag szabad mérlegelés alapján és széles körben biztosító, valamint az árfolyamrés alkalmazását előíró – szerződési feltétellel, illetve az ezt megerősítő bírósági ítélet, valamint az ezek alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége”.

A második kérdés, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze „az Alaptörvény II. cikkét és a B) cikk (1) bekezdését abból a szempontból, hogy milyen – az Alkotmányhoz képest mennyiben eltérő – alkotmányossági feltételekkel kerülhet sor fennálló szerződéseknek jogszabály útján történő módosítására.”

A 8/2014. (III. 20.) AB határozat az utolsó volt a devizahiteles AB határozatok sorában, amelyben az Alkotmánybíróság nem változtatott a korábban kialakított standardjain. Az első kérdésre adott válaszában az M) cikk (2) bekezdésére vonatkozó kérdéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság három megállapítást tett.

Az Alkotmánybíróság elsőként rámutatott, hogy a vizsgált rendelkezés címzettje a jogalkotó, aki köteles a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy devizahitelesek segítő intézkedéseket számos törvény tartalmaz. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése úgy értelmezhető, hogy a fogyasztói jogok (így jellemzően a jó minőségű áruhoz és szolgáltatáshoz, ezzel kapcsolatban a felvilágosításhoz és tájékoztatáshoz, az egészség, a biztonság és a gazdasági érdekek védelméhez, illetve a kártérítéshez való jog) az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján közvetlenül nem, hanem csak más jogszabály közbejöttével érvényesíthetők magánszemélyek szerződéses kapcsolataira. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mind a „fogyasztók jogai” definíálása, mind pedig a fogyasztóvédelemmel és az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben történő fellépéssel kapcsolatos állami feladatok felsorolása elvégezhető törvényhozási úton, számos koncepció lehet egyaránt alkotmányos, az ezek közötti választás nem az Alkotmánybíróság feladata.<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság ezt követően rögzítette, hogy alkotmányértelmezési hatáskörben bírósági ítéletek értelmezésére nem jogosult: konkrét bí-

<sup>10</sup> 3175/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [10].

rói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására csak megfelelő indítvány esetén kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság megjegyezte ebben a határozatában azt is, hogy az Alaptörvény egy-egy, nem az alapvető jogokat tartalmazó fejezetében fellelhető szabályából az Alkotmánybíróság kivételesen Alaptörvényben biztosított jogot vezethet le megfelelő indítvány alapján. Ilyen jog pl. az Alaptörvény alapján az M) cikk (1)–(2) bekezdéséből eredő szerződéses szabadság, de más rendelkezés is ebbe a körbe kerülhet, ha az Alkotmánybíróság értelmezése során erre az eredményre jut az M) cikk adott rendelkezésének egyes tartalmi elemeivel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság szerint azonban bírósági ítéletnek azokat a konkrét jellemzőit, amelyek közvetlenül az M) cikk (2) bekezdéséből eredő alaptörvény-ellenességét okoznák, alkotmányértelmezési hatáskörben nem lehet megállapítani. Az Alkotmánybíróság szerint a devizakölcsön-szerződésekkel kapcsolatban a kérdés egy vonatkozó, pl. alkotmányjogi panaszos eljárás tekintetében arról szólhat majd a jövőben, hogy a bíróság a jogalkalmazása és a jogértelmezése során megfelelően figyelembe vette-e az Alaptörvényben foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság szerint az absztrakt alkotmányértelmezés körében azt sem lehet megállapítani, hogy egy jogszabály mikor felel meg az Alaptörvény M cikk (2) bekezdésének. Az Alkotmánybíróság szerint azt, hogy minek kell teljesülni egy alkotmánykonform jogszabály megalkotásakor, előzetesen nem lehet annál konkrétabban megfogalmazni, mint ahogyan azt maga az Alaptörvény teszi pl. az alapvető jogok korlátozására vonatkozóan az I. cikk (3) bekezdésben.<sup>11</sup> Valamely jogszabály vagy rendelkezésének Alaptörvénnyel való összhangja megítélésénél az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált rendelkezés konkrét szabályozási környezetét is figyelembe kell venni. Különösen így van ez, ha nem alapvető jogról van szó.

Végül az AB kimondta, hogy az M) cikk (2) bekezdéséből közvetlenül következhet valamely jogszabály alkotmányellenessége.

<sup>11</sup> Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

#### 4.2. A második kérdésre adott válasz: a szerződés módosítás feltételei változatlanok

A Kormány második kérdése az volt, hogy melyek a fennálló szerződések jogszabály útján történő módosításának alkotmányossági feltételei. Az Alkotmánybíróság – visszautalva a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatra – fenntartotta azt az álláspontját, amely szerint a tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság e kérdésre adott válaszában tehát maradéktalanul fenntartotta a korábbi gyakorlatát.

#### 5. A 34/2014. (XI. 14.) AB HATÁROZAT

Ahogy arra a bevezetőben kitértem, a Törvény alapvetően két kérdést szabályozott: az árfolyamrés semmisségét (3. §) és az egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségét (4. §). Az egyoldalú szerződésmódosítási joggal kapcsolatban a Törvény 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[a]z egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó fogyasztói kölcsönszerződés vonatkozásában vélelmezni kell, hogy tisztességtelen az annak részét képező egyoldalú kamatemelést, költségemelést, díjemelést lehetővé tevő szerződéses kikötés – az egyedileg megtárgyalt feltétel kivételével (...)”. A Törvény a tisztességtelenség vélelmének megdöntésére speciális, a pénzügyi intézményekre nézve rendkívül szigorú eljárásrendet alakított ki.<sup>12</sup>

A 34/2014 (XI. 14.) AB határozat részletesebb elemzésére azért kerül sor, a határozat azért kap kiemelt figyelmet az értékelés során, mert ez volt az a határozat, amelynél az Alkotmánybíróság a devizahiteles ügyekben először fogalmazott meg nyíltan újszerű, rendhagyó, szokatlan mércéket a válsághelyzetre reagálva az egyes érintett államszervezeti és alapjogi kérdésekben.

<sup>12</sup> A Törvény szabályainak ismertetését és a határozat bővebb, polgári jogi szempontokkal kiegészített elemzését lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina–GÁRDOS Péter: Az Alkotmánybíróság első határozata a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseiben alkalmazott egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó törvényi szabályozásról. A fogyasztók védelme és a jogbiztonság. *Jogesetek Magyarázata*, 2015:2.

### 5.1. Az indítvány

A Törvénnyel szemben a Törvény alapján eljáró Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumáról három indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.<sup>13</sup> Az indítványok szerint a Törvény 1. § (1)–(3) és (6)–(7) bekezdései, 4–15. §-ai és 19. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, C) cikk (1) bekezdésébe, E) cikkébe, M) cikkébe, Q) cikk (2) bekezdésébe, XV. cikk (1) bekezdésébe, továbbá a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésébe, valamint a 26. cikk (1) bekezdésébe ütköznek.

a) Az indítvány szerint a jogállamiságból [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] levezetett jogbiztonság követelményét sérti a Törvény több rendelkezése, mivel – többek között –

- i) a Törvény 4. § (1) bekezdésében rögzített vélelem 2004. május 1-jére visszamenőleg olyan vélelmet vezet be, amely a Törvény hatályba lépését megelőzően nem létezett, ráadásul mindezt annak ellenére teszi a jogalkotó, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást 2004–2014 között számos jogszabály szabályozta;
- ii) a Törvényben rögzített szabályok indokaként a jogalkotó a 2008-as gazdasági válságra hivatkozik, ez azonban értelemszerűen nem legitimálhatja a 2004–2008 közötti időszakra vonatkozó szabályozást;
- iii) a Törvény számos rendelkezése nem felel meg a normavilágosság követelményének, így mindenekelőtt nem világos, hogy mely szerződési konstrukciók tartoznak a Törvény hatálya alá, hogy mi minősül egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltételnek, hogy mit jelent a „nem kell alkalmazni” fordulat a Törvény 1. § (2) bekezdésében, valamint, hogy kit illet meg jogutódlást követő jogutód nélküli megszűnés esetén a perindítás joga;
- iv) azáltal, hogy a Törvény a tisztességtelenséghez a semmisség jogkövetkezményét fűzi, felülírja a Ptk. 2004–2006 közötti azon szabályát, amely szerint a tisztességtelen kikötést a fogyasztó megtámadhatja;
- v) a Törvény megváltoztatja a Ptk. elévülésre vonatkozó szabályát, ezáltal már elévült követeléseket is érvényesíthetővé tesz;

<sup>13</sup> Fővárosi Törvényszék 52.G.43.484/2014., 4.G.43.571/2014. és 3.G.43.590/2014.



- vi) a Törvény hatályba léptető rendelkezései nem biztosítanak kellő felkészülési időt sem a pénzügyi intézmények, sem a bíróságok számára;
- vii) nem egyértelmű, hogy a felperes pervesztése esetén az ítélet hatálya kire terjed ki, kifejezett törvényi rendelkezés hiányában az ítélet erga omnes hatálya nem vezethető le;
- viii) a felpereseknek úgy kell döntenüik a keresetlevél benyújtásáról, hogy az érvénytelenség jogkövetkezményeit nem ismerik, mivel az elszámolásra vonatkozó törvény csak 2014 őszén, már a keresetindítási határidő leteltét követően született meg;
- ix) a felpereseknek a pert a velük magánjogi jogviszonyban nem álló Magyar Állammal szemben kell megindítaniuk.

b) Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését sérti a törvény, mivel annak szabályozása sérti a hatalom megosztásának elvét.

c) Az Alaptörvény E) és Q) cikkébe ütközik a Törvény, mivel annak szabályozása nincs összhangban az EU jogával, a Törvény elfogadására az EKB-val való konzultáció nélkül került sor.

d) A Törvény sérti a vállalkozás szabadságát [Alaptörvény M) cikk].

e) Az indítványozók szerint a tisztességes eljáráshoz való jogot (Alaptörvény XXVIII. cikk) is sérti a Törvény, mivel a perindításra és a per lefolytatására rendkívül szűk határidőket állapít meg, amely a felek helyzetét jelentősen megnehezíti, sérti a fegyverek egyenlőségének elvét, valamint akadályozza azt, hogy a bíróság megalapozott döntést hozzon. Mindezek miatt a Törvény az anyagi igazság érvényre juttatását is gátolja. Az indítványozók hivatkoztak a jogorvoslathoz való jog sérelmére is, tekintettel arra, hogy a Törvény kizárja a kézbesítési vélelem megdöntését, a fellebbezés és a felülvizsgálat benyújtására az átlagosnál jelentősen rövidebb határidőt ír elő, ráadásul kizárja az igazolási kérelem benyújtását. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének sérelmére hivatkoztak továbbá az indítványozók a Törvényben rögzített, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényben foglaltat jelentősen meghaladó mértékű illetéket előíró rendelkezések kapcsán is.

f) Az indítványozók szerint a Törvény sérti továbbá a bírák függetlenségének elvét [Alaptörvény 26. cikk (1) bek.].

Az Alkotmánybíróság 2014. november 14-én, néhány nappal azt megelőzően hirdette ki a határozatát, hogy a Kúria a Törvény alapján folyó első felülvizsgálati eljárásokban a rendelkezésre álló törvényi határidőt figyelembe véve meghozta az ítéletét. Az ügy előadó bírója Lenkovics Barnabás volt, párhuzamos véleményt csatolt Juhász Imre, Salamon László és Sulyok Tamás, különvéleményt pedig Kiss László, Lévy Miklós, Paczolay Péter és Pokol Béla. A határozat a bírói kezdeményezéseket elutasította, illetve visszautasította. Az alábbiakban a határozat azon elemeit vizsgálom, amelyekben az Alkotmánybíróság változtatni látszott a korábbi standardjain.

### *5.2. Fogyasztóvédelem: államcél vagy alapjog*

Az AB határozat kiindulópontként rögzítette, hogy a 2008-as gazdasági válság következtében a deviza alapú kölcsönszerződések miatt „[h]áztartások tömege került nehéz élethelyzetbe, családok tízezreit fenyegette a kilakoltatás stb. A probléma negatív következményeit a társadalom, a nemzetgazdaság egésze viseli, ezek kezelése, orvoslása bírói úton (az individuális jogvédelem keretében) nem volt lehetséges.”

A határozat – azt követően, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot<sup>14</sup> felhívva – utalt a korábbi határozatainak felhasználhatóságára, kiindulópontként rögzítette, hogy a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapítások alkalmazásának nincs akadálya. Felhívta ugyanakkor a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére tekintettel az M) cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogoknak a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete miatti sérelme esetén a fogyasztók jogainak védelme és az elesettek megsegítésének kötelezettsége minden hatalmi ág elsőrendű kötelezettsége. „Az állam ilyen jellegű „beavatkozása” hiányában ugyanis a kiszolgáltatott helyzetben levő adósok alapjogainak, végső soron emberi méltósághoz való joguknak a sérelme visszafordíthatatlanul bekövetkezne. A bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikke alapján a vizsgált Tv. hiányában is így kellett volna értelmezniük a jogszabályokat.”

A határozat illeszkedik azon határozatok sorába, amelyben az AB nem egyértelműen államcélként értelmezi a fogyasztóvédelem Alaptörvény-

<sup>14</sup> ABH 2013, 618.

ben rögzített szabályát.<sup>15</sup> A határozat sommás megállapítása, amely szerint a bíróságoknak a Törvény hiányában is a Törvényben foglaltakkal azonosan kellett volna eljárniuk az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére és az M) cikk (2) bekezdésére tekintettel, tartalmában nem világos. Nem érthető ugyanis, hogy ez a megállapítás a Ptk.-nak a határozat által később vizsgált rendelkezéseiből fakad azzal az érveléssel, hogy a rendelkezés az alkotmányos értelmezésnek megfelelő tartalmat korábban is hordozta, és így a bíróságoknak ezt az értelmezést kellett volna alkalmazniuk, vagy ettől eltérően az AB állítása az, hogy kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában is ezt a követelményrendszert kellett volna érvényesítenie a bíróságoknak.<sup>16</sup> A határozat szövegéből mindkét gondolatmenet levezethető. A megállapítás azért aggályos, mert mindkét értelmezés szerint egységesen Alaptörvénybe ütközőnek minősíti az AB a korábban hozott azon ítéleteket, amelyek nem a Törvényben rögzített hét elv szerint vizsgálták a perbeli kikötések tisztességtelenségét.

Mivel azonban a határozat egészét figyelembe véve megállapítható, hogy ezt a joghatást az AB ilyen formában kétségtelenül nem célozta, a fenti kijelentést csak *obiter dictum* minőségben tudjuk értelmezni, amely azt jelenti, hogy az nem sorolható a rendelkező részt megalapozó indoklás körébe, azaz a precedens-érték, illetve az *erga omnes* hatály erre a kijelentésre nem terjed ki. Az *obiter dictum* sajátosságának megfelelően természetesen magyarázó erőt bizonyára tulajdoníthatnánk ennek a kijelentésnek a jövőre nézve, ha annak tartalma egyértelműen megállapítható volna. Mindezek alapján a horizontális hatály kérdésében továbbra is a 8/2014. (...) AB határozat fentebb ismertetett megállapításaihoz tudunk igazodni, amely a közvetett horizontális hatály szerepét ismeri el a magyar jogban.

<sup>15</sup> Lásd mindenekelőtt Lenkovics Barnabás különvéleményét: 8/2014. (III. 20.) AB határozat, ABH 2014, 300, 312–313, majd jelen határozatot követően: 2/2015. (II. 2.) AB határozat, ABH 2015, 132, 138–139. A vonatkozó határozatok összefoglalását lásd TÉGLÁSI András: A devizahitelezés problémája és kezelésének alkotmányos kérdései az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. In Lenter Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2015. 315–334.; DRINÓCZI Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekéről. A szerződési szabadság régi-új korlátai. *Jogesetek Magyarázata*, 2014:2. 3–12.

<sup>16</sup> A két értelmezés, a közvetett és a közvetlen horizontális hatály közötti különbségről lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban. Dialóg Campus, Budapest, 2011.

### *5.3. Felkészülési idő: a jogalkotói szándékok ismeretének relevanciája*

A jogbiztonság sérelmével kapcsolatban elsőként a felkészülési idő kérdését vizsgálta az AB. A felkészülési idő kapcsán az AB emlékeztetett, hogy a pénzügyi intézmények számára „a PK vélemény (de legkésőbb a PJE határozat) elfogadásától kezdődően nyilvánvalóan ismert volt, hogy a fogyasztók által kezdeményezett jogvita esetén az eljáró bíróságok milyen elvek mentén fogják – illetve kötelesek – megítélni a vitatott szerződési feltételeket.” Bár a határozat szerint kétségtelen, hogy a Törvény rövid felkészülési időt biztosít, különösen arra tekintettel, hogy az a felek perbeli pozícióját megfordította, valamint, hogy egy viszonylag hosszú időszakra vonatkozik, a törvényi vélelem azonban csak egyetlen kérdést érint, amelyek beazonosítása nem okozhat komoly problémát. Ezért – tekintettel a deviza alapú hitelezéssel okozott jelentős társadalmi problémára – az AB elutasította az indítványt.

A felkészülési idővel kapcsolatban az AB indokolása azon alapul, hogy a PK vélemény elfogadásától, azaz 2012 decemberétől ismertek voltak azok az elvek, amelyek mentén a bíróságok a kikötések tisztességtelenségét vizsgálni fogják. Ez az állítás kétségtelenül helytálló. A felkészülési idő problémáját azonban az indítványok elsősorban nem is a tisztességes szerződési feltételek kritériumainak megjelenésével kapcsolatban állították, hanem arra hivatkoztak, hogy a törvény hatályba lépését követően csupán rendkívül rövid idő állt a pénzügyi intézmények rendelkezésére, hogy a megváltozott perbeli pozícióra tekintettel tíz év több tucat szerződését áttekintsék, meghatározzák, hogy mely kikötések tartoznak a Törvény hatálya alá, és döntsenek – a jogkövetkezmények ismerete hiányában – a keresetlevél benyújtásáról. E tekintetben a PK vélemény és a PJE határozat nem releváns. Ezen érvre azonban a határozat csupán azt a rendkívül sommás megállapítást tartalmazza, hogy „[e]zeknek az elemeknek a beazonosítása még egy hozzávetőlegesen 10 éves szerződéses időtartamot tekintve sem okozhat olyan problémát, amely a keresetindítási határidő megtartását ellehetetleníti.” Újszerű, a felkészülési idővel kapcsolatos korábbi gyakorlat megváltozásának irányába mutató alkotmányos érv, amely szerint a felkészülési idő kezdő időpontja szempontjából nem a jogszabály közzétételének időpontja, hanem annál korábbi időpont bírna relevanciával. Az AB számos határozatában hangsúlyozta a kellő felkészülési idő alapvető jelen-

tőségét, azt azonban a jogállami garanciákból (a főszabály érvényességének feltétele a hivatalos lapban történő közzététel) következően minden esetben a jogszabály közzétételétől és nem annál korábbi időponttól számította.<sup>17</sup>

#### 5.4. A visszaható hatály problémája

A jogbiztonság körében az AB részletesen vizsgálta azt is, hogy a Törvény sérti-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Ehhez a határozat annak vizsgálatát tartotta szükségesnek, hogy a Törvény anyagi jogi rendelkezései tartalmilag új szabályozási környezetet hoztak-e létre. A vizsgálat során az AB abból indul ki, hogy a Ptk.-nak a jóhiszeműség és tisztesség elvét rögzítő 4. § (1) bekezdése, a joggal való visszaélést tilalmazó 5. § (1) bekezdése és a jóerkölsbe ütközést semmisséggel szankcionáló 200. § (2) bekezdése 2004 óta változatlan. E szabályokat az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése immár alkotmányos értékként rögzíti. Az ágazati törvényekben megjelenő rendelkezések a Ptk. szabályát nem írták felül, azok mögöttes jogként mindig is érvényesültek, ezért a Törvény nem teremtett új jogszabályi környezetet. Az Alkotmánybíróság szerint tehát jelen esetben olyan szerződési feltételek tisztességtelenségének vélelmét rögzítette a Törvény, amelyek korábban sem feleltek meg a generálklauzula általános tilalmának. „A Tv. tartalma e szerint nem más, mint a jogalkalmazói gyakorlatból leszűrt jogalkotói (jelen esetben a törvényhozó általi) autentikus jogértelmezés”. Erre tekintettel a határozat e körben is megalapozatlannak tartotta az indítványt.

A határozat rendkívül sommás megállapítást tartalmaz a visszaható hatály kérdése kapcsán. A határozat szerint a Ptk. 4–5. §-a és 200. § (2) bekezdése az M) cikk (2) bekezdésére tekintettel mindig is a Törvény 4. § (1) bekezdésével azonos követelményt támasztott. Bár a határozat közel egy oldalon át idézi a Ptk. kommentárját, az a határozat állításának alátámasztására nem alkalmas, mivel abból konkrét következtetések erre az ügyre nézve nem vonhatóak le. A többségi indokolás e tekintetben azzal a kér-

<sup>17</sup> Lásd pl. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156–157. Az újabb gyakorlatról és a kellő felkészülési idő alkotmánybíróági értelmezéséről – amely szintén azt igazolja, hogy köztudomású tényekre való hivatkozás ezzel összefüggésben még sosem jelent meg sem a hazai sem a külföldi illetve nemzetközi gyakorlatban – lásd: PAPP Imre: A jogbiztonság formai eleme: A kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2013:1. 5–60.

déssel nem foglalkozik, hogy a rendes bíróság állandó gyakorlatában ténylegesen (élő jog) hogyan érvényesültek a hivatkozott generálklauzulák, azok a konkrét peres eljárások eredményét hogyan formálták. Az AB tehát azt állítja, hogy a Törvény 4. §-ában rögzített követelmények nem hoztak változást a Ptk.-hoz képest, mivel a Ptk. szabályait mindig is így kellett értelmezni. Míg a többségi vélemény egyetlen ítéletre sem hivatkozik, Kiss László különvéleményében számos olyan bírósági döntésről olvashatunk, amely ennek az AB értelmezésnek az ellenkezőjét képviseli. Kiss László különvéleménye szerint azzal, hogy a Törvény kizárja a Törvény hatálya alá tartozó kölcsönszerződések esetén a hatályos jogszabályok rendelkezéseinek a figyelembevételét, illetve ezektől eltérően rendelkezik, a Törvény egyértelműen sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Ennek alátámasztásaként a különvélemény többek között hivatkozik arra, hogy a Törvény az 1. § (6) bekezdésében megfogalmazott szabály következtében már elévült, lezárult jogviszonyokba is beavatkozik, valamint kizárja, hogy az ügylet összes körülményeit vizsgálja a bíróság az ítélet meghozatalakor. A különvélemény magyar és külföldi tanulmányok hosszú sorával bizonyítja, hogy a Törvény 4. § (1) bekezdésében megfogalmazott elvek ilyen formában, illetve ilyen tartalommal nem léteztek sem a magyar jogban, sem az EU jogában. Bár a GVH, a PSZÁF és az OBH jelentései, illetve beszámolóí már 2005-től utaltak a kialakult szabályozás aggályos voltára, ez nem változtat azon, hogy a Törvényben rögzített elvek a szerződések megkötésekor nem léteztek. „Azzal, hogy a Tv. 4. § (1) bekezdése új jogszabályi semmisségi kritériumokat határoz meg hosszú ideje hatályban lévő szerződéses rendelkezések tekintetében, valójában a szerződéskötés időpontjára visszamenő hatállyal az Országgyűlés jogalkotói hatalmánál fogva alakító módon változtatta meg a felek szerződéses viszonyait.”

Paczolay Péter különvéleménye is visszaható hatályúnak minősíti a Törvényt. Ennek kapcsán nagyon plasztikusan mutat rá, hogy a Törvény 4. § (1) bekezdésében megfogalmazott hét elv nem minősíthető a bírói gyakorlat kodifikálásának, hanem „a Hpt. 2010. január 1-jétől (részben már 2009. augusztus 1-jétől) hatályos, értelmezett szabályainak a visszavetítése a korábban létrejött általános szerződési feltételekre és szerződésekre.” Külön vizsgálta az AB annak a kérdését, hogy sérti-e a visszaható hatály tilalmát az, hogy 2004 és 2006 között a Ptk. megtámadási jogot biztosított a fogyasztó számára, míg a Törvény ezen időszakra visszamenőleg

semmisséget fűz a tisztességtelenséghez. E körben az AB – utalva az EuB-nak az Océano Grupo ügyben (C-240/98.) kifejtett álláspontjára – arra mutatott rá, hogy 2004 és 2006 között is a semmisség jogkövetkezménye fűződött a tisztességtelenséghez fogyasztói jogviszony esetén. Erre tekintettel az indítványt megalapozatlannak tartotta.

Juhász Imre párhuzamos indoklásában elhibázottnak tartja, hogy a többségi határozat nem vizsgálta érdemben, hogy Magyarország EU-hoz történt csatlakozása és a Ptk. 209. § (1) bekezdésének 2006. február 28-án hatályba lépett módosítása között hogyan érvényesült a bírói gyakorlatban a Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről (a továbbiakban: Irányelv). A kérdés relevanciája, hogy e vizsgálat alapján lehetett volna csupán eldönteni, hogy a Törvény semmisséget előíró szabálya visszaható hatállyal változtatta-e meg a 2004–2006 közötti időszakra vonatkozóan a Ptk. megtámadhatóságot előíró szabályát. Az Alkotmánybíróság határozata azonban ezt a kérdést nem vizsgálta.

### *5.5. Konstitutív és deklaratív hatályú módosítás*

Az AB gyakorlatában előzmény nélküli érvként Sulyok Tamás párhuzamos indoklása abból indul ki, hogy jogszabály a szerződés tartalmát kétféleképp módosíthatja. Konstitutív hatályú módosításról van szó abban az esetben, „ha a törvény a szerződésekre vonatkozó olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek a szerződés megkötésének időpontjában nem voltak hatályban.” Deklaratív hatályú módosításról van ellenben szó, ha „a szerződések tartalmát meghatározó törvény tartalmi elemeit utóbb más törvény – lényegében azonos tartalommal, de kidolgozottabb dogmatikai rendszerben – ismételten tartalmazza (...). A törvény deklaratív hatálya esetén a jogalkotásnak nincs a szerződésre vonatkozóan jogalakító hatása, viszont a deklaratív hatályú rendelkezés segítheti a hatékonyabb jogalkalmazást.” A vizsgált szabályozást a párhuzamos indoklás deklaratív hatályúnak minősítette, mivel „már a 2004. május 1. napján hatályos pozitív jog szabályai is tartalmazták a pénzintézetek általi egyoldalú szerződésmódosításokkal összefüggő tényállások esetére a Tv. 4. § (1) bekezdésében összefoglalt (kompilált) jogelveket.”

A párhuzamos indokolás szerint az egyértelmű megfogalmazás, az objektivitás, a ténylegesség, az arányosság és a felmondhatóság elve már a régi Ptk. generálklauzulái alapján is, a Törvény vagy akár a PK vélemény kifejezett rendelkezése hiányában is érvényesült a polgári jogban. Ez az okfejtés álláspontom szerint minden jogi alapot nélkülöz. A Ptk. 4–5. §-ából a bíróságok a párhuzamos indokolásban kifejtetteket soha nem vezették le korábban. Ugyancsak minden alátámasztás nélkül állítja a párhuzamos indokolás, hogy egyes elvek a Ptk. 209. §-ából, illetve a Hpt. 210. §-ából levezethetőek, holott korábban ez sem jelent meg a bírósági értelmezési gyakorlatban. Ez az okfejtés nincs tekintettel a hivatkozott jogszabályok gyakorlatban kialakult értelmezésére, azaz – ahogy ezt Kiss László különvéleményének szemléletes példái is alátámasztják – önkényesen vezet le egyes elveket a Ptk. és a Hpt. szabályaiból, ezért tévesen jut arra a következtetésre, hogy a Törvény 4. § (1) bekezdése deklaratív hatályú.

#### *5.6. A keresetindítási határidő alkotmányossága: furcsa analógiák*

A keresetindítási határidő rövidségével kapcsolatos indítványokat az AB elutasította. Kiindulópontként az AB rögzítette, hogy a keresetindítási határidő hossza a bírósághoz fordulás alapjogával áll összefüggésben, de a tisztességes eljáráshoz való joggal nem. A korlátozás szükségességével és arányosságával kapcsolatban a határozat rámutatott, hogy „nem állapítható meg, hogy a Tv. az egyes ágazati törvényekben előírt keresetindítási határidőknél sokkal rövidebb határidőket írna elő a felek számára.” E körben utal az AB többek között a jogi személy határozatainak hatályon kívül helyezése iránti kereset, a tag kizárására irányuló kereset, a hegyközségi tanács határozatainak felülvizsgálatára irányuló kereset szabályaira, arra a következtetésre jutva, hogy „a 30 napos vagy akár rövidebb keresetindítási határidő előírása egyes speciális eljárásokban nem szokatlan jogi megoldás.” Az AB álláspontja szerint a szabályozás alkotmányossága kapcsán annak vizsgálata szükséges, hogy „a pénzügyi intézetek számára nyitva álló keresetindítási határidő elegendő-e arra, hogy ezalatt reálisan mérlegelhessek és elhatározhassák, hogy meg kívánják-e dönteni a tisztességtelenség törvényi vélelmét.” Erre azonban nem csupán 30 nap állt az érintettek rendelkezésére, hiszen a törvényjavaslat az OGY honlapján elérhető volt, így „legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor (...) nyilvánvalóvá vált a



pénzüntézetek számára, hogy a polgári peres eljárás főkérdése mi lesz.” E körben az AB arra is rámutatott, hogy „az Országgyűlés e tárgyú jogalkotási szándéka nem volt előzmény nélküli. (...) A pénzügyi intézmények (...) alapos okkal számíthattak általános törvényi rendezésre.

Juhász Imre párhuzamos indokolása találóan mutat rá annak az abszurditására, hogy a peres eljárásra irányadó határidőket az AB a nemperes eljárások szabályaival vet össze. E szabályok ugyanis a tárgyakat képező életviszonyok eltérő jellege és az eljárási forma különbözősége miatt nem szolgálhatnak hivatkozási alapul peres eljárások alkotmányossági vizsgálata tekintetében. Ugyancsak nem tartotta alkotmányosnak a 30 napos jogvesztő perindítási határidőt Pokol, mivel az álláspontja szerint nem minősül ésszerűnek, ezért sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.

A további eljárási határidő kapcsán sem tartotta az AB alkotmányellenesnek a szabályozást. Rámutatott, hogy a szabályozás megfelelőségét az is jól bizonyítja, hogy „a perek nagy része érdemi határozattal már lezárult.” Ez az érv logikailag hibás: A Törvény alapján kb. 400 pénzügyi intézmény indíthatott volna pert, ezzel szemben 80-nál kevesebb per indult. Az AB nem vizsgálta sem azt, hogy a felperesek részéről milyen rendkívüli – a kisebb pénzügyi intézmények számára teljesíthetetlen – erőfeszítést igényelt a perindítás, sem pedig azt, hogy a rendelkezésre álló idő rövidsége mennyiben járult hozzá a felperesek pervesztéséhez. E körben az AB-nak világos szempontokat kellett volna meghatároznia, amely alapján objektív szempontok mentén dönthető el a határidő alkotmányossága.

### 5.7. A bírói függetlenség elve

A határozat megalapozatlannak találta és elutasította a bírói függetlenség sérelmére alapított indítványi kérelmet is. E körben a határozat – a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatot<sup>18</sup> részletesen idézve – rámutatott, hogy a bírói függetlenség lényege, hogy a bíró csak a jogszabályoknak van alávetve, azaz nem utasítható. Az utasíthatóság hiánya azonban értelemszerűen nem jelentheti azt, hogy a bíró a jogszabályoknak ne lenne alávetve. A bíró feladata épp az, hogy a megállapított tényállás alapján kialakítsa „az előtte fekvő ügygel kapcsolatos saját belső meggyőződését, amely lehetővé teszi számára, hogy ezt követően a vonatkozó jogszabályok [...] alapján meg-

<sup>18</sup> ABH 1999, 150.

hozza döntését.” Az érvénytelenség tekintetében tehát ennek megfelelően a törvényi rendelkezések értelmében kell dönteni.

Lévay Miklós részletes különvéleményben rögzítette álláspontját azzal kapcsolatban, hogy a Törvény sérti a bírói függetlenség elvét. Ennek oka, hogy a bírónak rendkívül szűk időkeretek között kell felkészülnie és döntenie, nagy terjedelmű iratanyagot megismerve, miközben a mérlegelési eszköztárát a Törvény nagymértékben leszűkítette, a bírósági eljárást és döntéshozatalt pusztá formaitássá tette. Lévay Miklós különvéleménye nagyon szemléletesen mutat rá arra, hogy hogyan sérti a jogszabály a hatalommegosztás elvét a bírói függetlenség megsértésével. Abban az esetben ugyanis, ha a törvény nem teszi lehetővé, hogy a bíró mérlegeljen az eljárás során, mert a kialakított eljárási keretek ezt ténylegesen nem teszik lehetővé, nem csak a bírói függetlenség sérül, hanem végső soron az Alaptörvény C) cikkében foglalt hatalommegosztás elve is. A törvényhozó ezekben az esetekben a konkrét ügyben történő bírói mérlegelést kizárva a bíró helyett dönt, elvonva tőle az alkotmányos feladatát. A különvélemény szerint a többségi álláspont azt sugallja, hogy a bírónak vakon kell követnie a jogszabályalkotó akaratát, a bírói függetlenségből eredő értelmezési szabadsága csak arra terjed ki, hogy a törvény szerint járjon el.

### *5.8. A jogkorlátozások halmazata*

A határozat ezt követően azt vizsgálta, hogy összességükben eredményezik-e a Törvény tisztességtelenségét a támadott jogszabályi rendelkezések. A határozat e körben rámutatott, hogy „[a] speciális eljárási szabályok összessége (...) olyan különleges eljárásrendet keletkeztet, mely a jogkorlátozások halmazata folytán az eljárás egészének tisztességességével összefüggésben alkotmányos kételyeket ébreszt.” A határozat azonban arra a következtetésre jut, hogy „az eljárásrend egészével kapcsolatos alkotmányos aggályok jelen ügyben nem érik el az alaptörvény-ellenesség szintjét.” A határozat e ponton semmilyen indokolást nem tartalmaz.

A jogkorlátozások halmazatára való utalásból úgy tűnik, hogy az AB megállapította, hogy a Törvény egészét tekintve korlátozza a tisztességes eljáráshoz való jogot, de az alapjogkorlátozást az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az AB alkotmányosnak tartja. Az elvégzett mérlegelésre vonatkozóan azonban a többségi határozat semmilyen információt nem

tartalmaz. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata azt mutatja, hogy az alapjogkorlátozási tesztet minden támadott rendelkezés és annak minden eleme tekintetében külön kell elvégezni, hiszen lehetséges, hogy csak egyes elemek alkotmányellenességének megállapítására kerül sor, míg más támadott elemek kiállják a szükségesség-arányosság próbáját. Újszerű az a megközelítés, amely a szabályozást egészében vizsgálja, és az egyes elemek megsemmisítésétől alkotmányellenesség esetében is tartózkodik, amennyiben a szabályozás egésze megfelel a szükségesség-arányosság követelményének.

### 5.9. Összegzés

A többségi határozat, a párhuzamos indokolások és a különvélemények egyaránt jól tükrözik, hogy bár az indítvány számtalan alaptörvény-ellenességet észlelt, az elbírálás középpontjában az a Törvénnyel kapcsolatos alapvető kérdés állt, hogy a 4. § (1) bekezdésében rögzített hét elv megkövetelése a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik-e.

Kétségtelen, hogy formálisan nem beszélhetünk jogalkotásról, hiszen a Kúria a PK véleményben csupán a tisztességtelenség Ptk. 209. § (1) bekezdés szerinti tartalmát határozta meg. Mivel a definíció 2004–2010 között lényegét tekintve változatlan volt, látszólag csupán annyi történt, hogy a Kúria meghatározta, hogy fogyasztói kölcsönszerződések esetén a kamat, a költség és a díj egyoldalú módosítására vonatkozó kikötés mikor felel meg a Ptk. követelményének. Ennek alapján alkotta meg a jogalkotó a részben magáról a kötelező jogértelmezésről, részben pedig az eljárási következményekről szóló Törvényt. Az Alkotmánybíróság pedig megállapította, hogy ez az értelmezés a norma alkotmányos tartalma, az ezzel ellentétes értelmezés pedig ellentétes az Alaptörvénnyel. A kialakított eljárási szabályokkal kapcsolatos alkotmányos aggályok továbbá sem a részleteket tekintve, sem összességükben nem érik el az alaptörvény-ellenesség szintjét, nagymértékben korlátozzák ugyan a szóban forgó alapvető jogokat, de a korlátozás nem minősül alkotmányellenesnek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján.

Az AB határozat a Ptk. generálklauzuláiból és a 209. § (1) bekezdéséből megkísérli – a PK véleményt megerősítve – levezetni a tisztességtelenség Törvényben megnevezett hét elvét. Ténykérdés azonban, hogy a hét elv a

PK vélemény megalkotását megelőzően nem volt a hatályos joganyag része. Ezt egyértelműen igazolja, hogy a hét elv sem a jogirodalomban, sem a joggyakorlatban soha nem jelent meg.

A tisztességtelenségnek a Ptk. 209. § (1) bekezdésében rögzített fogalma generálklauzula, amelynek tartalmát szükségszerűen a bírói gyakorlat alakítja. A generálklauzulák esetében az átlagosnál is nagyobb az a keret, amelyen belül maradv a bíróság jögalakító döntést hoz. A vizsgált eset specialitását épp az adja, hogy a PK véleményben megfogalmazott követelmények korábban nem jelentek meg a jogban, ezért a Kúria, majd utóbb a jogalkotó az élő joggal ellentétes, azt figyelmen kívül hagyó jogértelmezést emelt törvényerőre, amely egy évtizeden át egységesen alkalmazott, a jogirodalom vagy a bíróságok által – a tisztességtelenség hivatalbóli észlelésének követelménye ellenére – soha nem megkérdőjelezett gyakorlatot minősített jogellenesnek. Ahogy arra Gárdos István rámutat, a Kúria Véleményében és jogegységi határozatában ugyanúgy, mint az ezek alapján kibocsátott Törvényben új döntés született egyes vonatkozó jogszabályok jogértelmezés útján kapott tartalmát illetően.<sup>19</sup> Mivel itt arról van szó, hogy a régi magatartási szabály helyett a bíróság, majd a jogalkotó a fennálló jogértelmezés szabályos megváltoztatása útján új magatartási szabályt határozott meg, a jögalakítás folyamatának az Alaptörvénnyel összhangban kell állnia.

Azzal, hogy az AB határozat az új magatartási szabályok bevezetésének a módját, tehát az eljárást Alaptörvény-konformnak ítélte, valójában az Alaptörvény új, a korábbtól eltérő értelmezésével új alkotmányossági mércét állított fel a jogállamiság és a jögbiztonság fogalmát, illetve a tisztességes eljáráshoz való jogot, ennek részjogosultságait és elsősorban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát érintően. Az új mérce, ahogy fentebb látható, több ponton ellenkezik az alkotmányjog elméleti és dogmatikai alaptételeivel és állandó gyakorlatával, illetve több ponton egyszerűen csak szembetűnően ellentmondásos. A párhuzamos és különvélemények kavalkádjá is jól láttatja, hogy a többségi határozat indokolása több ponton hiányos, ellentmondásos vagy nem meggyőző, nélkülozi a kellő alátámasztást.

<sup>19</sup> GÁRDOS István: Jog, jogértelmezés. Gondolatok a devizahiteles törvények kapcsán. *MTA Law Working Papers*, 2015:3: [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/Gardos\\_2015\\_3.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/Gardos_2015_3.pdf).

## 6. A TÖRVÉNNYEL SZEMBEN BENYÚJTOTT ÚJABB BÍRÓI INDÍTVÁNYOK ÉS AZ ÚJABB HATÁROZAT

### 6.1. Az indítvány

A 2/2015. (II. 2.) AB határozatában az Alkotmánybíróság tovább vizsgálta a Törvény egyes rendelkezéseit újabb bírói kezdeményezések alapján, amelyeket már a másodfokon eljáró bíróságok bírái nyújtottak be.

Az Alkotmánybírósághoz érkezett bírói indítványok az elsőfokú eljárásban felmerültekhez képest új alkotmányossági aggályokat is megfogalmaztak. Az indítványok szerint a Tv. 7. § (2) bekezdése a jogállamiság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és a hatalommegosztás elvét [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés] sérti. Ennek indokát az indítványozó bírói tanács abban látta, hogy az államnak a közérdekvédelmi funkciójából fakadó jogosítványaitól meg kell különböztetni azt a jogát, melyet egy polgári jogi kötelelem közvetlen alanyaként gyakorolhat. Harmadik személyek magánjogi jogviszonyára kiható intézkedéseket kizárólag alkotmányos keretek között, törvény által megjelölt és a feladatkörének megfelelően kiválasztott szervezet (pl. ügyészség, fogyasztóvédelmi hatóság) útján lehet ellátni. A pénzügyi intézmény és a Magyar Állam között még közvetve sem áll fenn olyan polgári jogi jogviszony, melynek „védelme érdekében” a felperesnek a Magyar Állammal szemben pert kellene indítania.

Az indítványozó bíró emellett úgy érvelt, hogy az alperes Magyar Állam szerepe a perben „nem értelmezhető”, mivel a perbeli jogképességének alapjaként nem rendelkezik olyan jogokkal, amelyeket az ítélet jogerőre emelkedésével az érintett fogyasztókra származtathat. Ez a jogállamiság követelményének sérelmét eredményezi. Az indítványozó szerint továbbá nem határozható meg egyértelműen, hogy az ítélet jogereje mely személyek, milyen ténybeli alapból származó jogaira és kötelezettségeire terjed ki, és ez a probléma jogértelmezéssel sem oldható fel.

Többek között azzal is érvelt az indítványozó bíró, hogy a Törvény figyelmen kívül hagyja a hatálya alá tartozó polgári jogi jogviszonyok alapján indult bírósági eljárásokban korábban meghozott határozatok alaki és anyagi jogerejét, mert a Törvény 4. § (2) és (3) bekezdései alapján a szerződési feltételek semmisségét a perindítástól és annak kimenetelétől függően joghatást kiváltó jogi tényként kell elfogadni. Álláspontja szerint a jog-

erő áttörésének alkotmányos indokai nem állnak fenn, hiszen a Tv. időbeli hatálya alatti időszakban (2004–2014) az igazságszolgáltatás demokratikus jogállami környezetben működött. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatait idézve az indítványozó kifejtette, hogy a jogállamban működő igazságszolgáltatás mint önálló hatalmi ág hatáskörébe tartozó polgári peres eljárás útján védett alanyi jogok fennállásába vetett bizalmat a jogerő áttörése megrendíti.

A tisztességes eljárással kapcsolatban a bíró kiemelte: a bírói függetlenség alkotmányos elvével is összeegyeztethetetlen, ha a jogalkotó nem biztosítja „a bizonyításra szoruló tény bizonyításának, valamint a bíró belső meggyőződésére épülő megalapozott ítélezésének eljárásjogi feltételeit”, ugyanis ebben az esetben a jogalkotó közvetlen befolyást gyakorol az ítélezési tevékenységre.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította és visszautasította. A határozathoz Czine Ágnes és Sulyok Tamás párhuzamos indokolást, Kiss László, Lévy Miklós, Paczolay Péter és Pokol Béla pedig különvéleményt fűztek.

## *6.2. A hatalommegosztás elve és a diszkriminációtilalom*

A határozat több elvi jelentőségű kérdésben egészítette ki a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatot. A hatalommegosztás kérdésével kapcsolatban a határozat két kérdést jár körül. Az egyik az állam szerepe a perben, a másik pedig a jogerő áttörésével kapcsolatos alkotmányossági aggály. [A 34/2014. (XI. 14.) határozatban, különösen Lévy Miklós különvéleményében már megjelent és fentebb bemutatásra került az, hogy a bírói függetlenség sérelmén keresztül hogyan vezethető le a hatalommegosztás alkotmányos elvének a sérelme.]

A perben másodfokon eljáró bíróktól származó indítványok a hatalommegosztás elvének sérelmét látták abban, hogy az állam perbeli jogképességgel bírhat olyan jogviszonyokkal kapcsolatban, amelyekből eredő jogok és kötelezettségek az államot nem jogosítják és nem is kötelezik. A határozat ezzel kapcsolatban rámutatott, hogy az állam abszolút jogképességét biztosítja a Ptk., a perjog pedig számos olyan esetet ismer, amikor a felperes vagy az alperes és az anyagi jogi jogosult személye elkülönülhet. Ennek kapcsán hivatkozott az Alkotmánybíróság az ügyész perindítási jogára, valamint az

ügygondnok ellen indított perekre. Hangsúlyozta továbbá az AB, hogy az állam magánjogi és közjogi minősége a vizsgált esetben nem választható el élesen egymástól. „Az állam ugyanis tisztán magánjogi igények érvényesítésében működik közre a felek egyenlőségén és mellérendeltségén alapuló polgári peres eljárásban, ugyanakkor mindezt közfeladatként, a közjó érdekében, a közérdek védelmében is teszi.”<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság szerint az állam a perekben „a gyengébb felek érdekeinek érvényesítőjeként, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összhangban született Tv. végrehajtása céljából vesz részt. Tevékenysége – ahogy más eljárásokban az ügyészé, vagy a Gazdasági Versenyhivatalé – a végrehajtó hatalom gyakorlása körébe tartozó – lényegileg perbeli – cselekményekre korlátozódik. Ebben a tekintetben tehát a törvényhozótól elválik a jogi személy Magyar Állam mint a perben alperes (a fogyasztók jogainak érvényesítője), amely a jelen esetben nem az egyik hatalmi ágat jeleníti meg, hanem magánjogi jogalanyként segíti elő a perek mihamarabbi befejezését.”<sup>21</sup>

Czine Ágnes szerint a hatalommegosztás elve azért sem sérül, mert ebben az esetben – bár a többségi határozat elemzését Czine nem fogadja el –, az állam magánjogi és közjogi jogalanyisége tökéletesen elkülöníthető, és a magánjogi jogalanyiségének gyakorlása során az állam egyenlő jogokkal bír, mint a másik peres fél.

Sulyok Tamás a határozat többségi indoklásával szemben azonban azt állítja, hogy a jogerő vélt áttörése, amelyet az indítványozó állít, és az Alkotmánybíróság elfogad, valójában nem is történt meg a vizsgált esetben. Álláspontja szerint semmi sem bizonyítja azt a feltételezést, hogy a már lezárt peres ügyeket a Törvény rendelkezései következtében újra kellene tárgyalni.

Kiss egyetért azzal a különvéleményében, hogy a jogállamiság és a hatalommegosztás vizsgálatát az új érvek alapján tovább kellett folytatnia az Alkotmánybíróságnak. Rámutat azonban arra, hogy általában rosszak a példák, amelyeket az egyes megoldások igazolására az AB felhív. Mivel nem lehetséges párhuzamot vonni a vizsgált megoldások és a példákban említettek között, ezért azok a szabályozás alkotmányosságának igazolásához nem járulhatnak hozzá. Kiss figyelmeztet arra, hogy az „alkotmá-

<sup>20</sup> Indokolás [31].

<sup>21</sup> Indokolás [38].

nyos intézmények együttműködése” jegyében éppen a fékek és ellensúlyok rendszere került veszélybe.

Kiss László a hatalommegosztás érvényesülésének relációjában még egy – más kontextusban már elemzett – évrre hívja fel a figyelmet. Ha az Alkotmánybíróság a közérdekűséget elfogadja az alapjog korlátozásának indokaként, illetve alapjogkorlátozást tesz lehetővé egy államcél, mint az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének megvalósítása érdekében, a törvényhozó hatalom feletti alkotmányos kontroll tulajdonképpen megszűnik, így a hatalommegosztás elve nem érvényesül.

A hatalommegosztás alkotmányban foglalt elvének sérelme tehát a jogszabállyal kapcsolatban négyféle szempontból is felmerült, ám a testület egyetlen érvet sem tartott elég meggyőzőnek ahhoz, hogy az a jogszabály egyes rendelkezései megsemmisítésének indokául szolgáljon. Az egyik esetben az indokolás szerint az állam magánjogi és közjogi jogalanyiségának terei nem keverednek össze, ha a megoldás eljárási szempontból szokatlan is (hiszen az analógiaként szolgáló példák ebben az esetben is furcsák, a vizsgált szabályozás előképeinek semmiképpen sem tekinthetők), a jogilag kétségtelenül aggályos szabályozás esetében alaptörvényt sértés nem állapítható meg. A jogerő áttörésének alkotmányosságát azzal indokolja a testület, hogy ellenkező esetben – ha a már jogerősen lezárt ügyekre nem vonatkozik a vizsgált jogszabály – önkényes lett volna a különbségtétel azonos helyzetben lévő személyek között. Alapjognak nem minősülő jogok tekintetében az állam akkor tehet különbséget azonos helyzetben lévő jogalanyok között, ha a különbségtétel nem önkényes, azaz ésszerű. Jelen esetben azonban a különbségtétel ésszerű indoka lett volna, ha a jogbiztonság és a hatalommegosztás elvét előtérbe helyezve a jogalkotó úgy dönt, hogy az általános társadalmi problémához mérten kisszámú, már lezárt, jogerős ügyet az új szabályozás nem érinti. Ez nem akadályozta volna meg a jogalkotói cél megvalósítását. Míg a végtörlesztési törvény indoklásakor az Alkotmánybíróság igyekezett figyelembe venni a jogalkotói cél megfogalmazására ható tényleges társadalmi probléma-jelenséget, ebben a határozatban úgy kerül sor a jogerő áttörése alkotmányosságának indoklására, hogy az Alkotmánybíróság nem tekinti át, hogy egyébként a döntése hány lezárt peres ügyet érint, ezekben egyébként a védendő fogyasztók szempontjából milyen arányban születtek kedvező vagy elfogadható döntések stb. Ahogy Sulyok Tamás álláspontja is felhívja erre a figyelmet,



a jogszabály kiterjesztő rendelkezésének alkotmányosságát úgy fogalmazza meg az Alkotmánybíróság, hogy azt állítja – *a contrario* – alaptörvényellenes lett volna, ha a jogalkotó különbséget tett volna a már lezárt, és az adott esetben még meg sem indított peres ügyek által érintett jogalanyok között. Az AB határozat érvelése tehát egy gyenge lábakon álló, valójában nem alapjog tekintetében fennálló diszkriminációs érveléssel igazolja más alkotmányos elvek megsérthetőségét.

Egyes jogállami alapelvek és alapvető jogok gyengülése mellett tehát a diszkrimináció tilalmának érvényesítése más alkotmányos elvekkel szemben elsőbbséget kap, ha a kormányzati szándék a válsághelyzetben ezt indokolja. A határozatban a tulajdonosi autonómia és ezzel összefüggésben az emberi méltósághoz való jog is kiterjesztett értelmezés kapott az alábbiak szerint.

### 6.3. Jobbiztonság és jogbiztonságba vetett bizalom

Az Alkotmánybíróság a jogerő áttörése alkotmányosságának megítélésekor úgy látta, hogy a törvényhozó az Alaptörvénynek megfelelő megoldásával lényegesen kisebb érdeksérelmet okozott a tisztességtelen kikötést alkalmazó pénzügyi intézményeknek, mint amit a pervesztes adósoknak okozott volna azzal, ha a törvényi megoldás nem vonatkozott volna minden azonos helyzetben lévő adósra. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a tisztességtelennek minősített kikötések semmisek voltak, így a jogerő feltörése jelen helyzetben és kivételesen az *in integrum restitutio* során is szükségesnek minősült. „Az adósok jogbiztonságba vetett bizalmát ugyanis éppen az rendítette volna meg, ha a tisztességtelenség – akár a jogerőre hivatkozással – következmények nélkül maradt volna.”

Szokatlan magyarázatként jelenik meg a határozatban a jogbiztonság értelmezésekor a jogbiztonságba vetett bizalom szerepe. Bár az Alkotmánybíróság hivatkozik itt arra, hogy a megoldás kivételes és egyszeri, ám érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság által alkalmazott mérce is kivételes és újszerű. A határozat azért fogadja el, hogy az eredeti helyzet a jogszabály erejénél fogva visszaálljon akkor is, ha egyébként már jogerős bírósági döntések születtek a helyzet rendezése tárgyában, mert „az anyagi igazságosság” érvényesítése érdekében a jogbiztonság fogalmába beleértetik, hogy a tisztességtelen jogviszonyok orvoslást nyerjenek utólag is. Ez a

gondolat bizonyosan ellentétes az Alkotmánybíróság által a Zétényi-Takács ügyben megfogalmazott jogállam-értelmezés alapjaival.<sup>22</sup>

#### 6.4. Az emberi méltósághoz való jog új értelme

Az Alkotmánybíróság *obiter dictum* utalt arra is, hogy az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában azt állapította meg, hogy az emberi méltóság mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához, továbbá az önrendelkezés szabadságához való jogot, a cselekvési autonómiát is. (ABH 1990, 42.) Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban pedig megállapította, hogy a tulajdonjog, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapja részesül védelemben. (ABH 1993, 373, 380.)

A testület álláspontja szerint a 2008–2009-es globális pénzügyi válság és a szociális válsághelyzet a helyzet kárvallottjainak cselekvési autonómiáját, az önrendelkezési szabadságát kiüresítette, „ez a helyzet pedig emberi méltóságukat is sérti”. „Márpedig az emberi méltóság sérthetetlen (Alaptörvény II. cikk), védelme az állam elsődrendű kötelessége [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés].”

Az általános cselekvési autonómia anyagi alapjának és az emberi méltósághoz való jognak ezt a meglepő értelmezését a testületen belül is sokan vitatták. Czine Ágnes például nem tartotta elfogadhatónak azt, hogy az emberi méltósághoz való jogra is hivatkozik akkor a többségi vélemény, amikor az egyenlőség elvének sérelmét vizsgálja. Czine álláspontja szerint az egyenlőség sérelme jelen esetben nem vezetne az általános cselekvési autonómia kiüresítéséhez, így a tulajdonhoz való jog és az emberi méltósághoz való jog sérelméhez. Czine szerint a jogerő áttörése nélkül valóban sérülne az Alaptörvény XV. cikkében foglalt jog az egyenlőséghez, ám a többségi határozat „árukapcsolása” álláspontja szerint nem alapos.

Az ügyben született párhuzamos és különvélemények szinte mindegyike támadta ezt a többségi határozatban megszülető gondolatot. Bár a szokatlan értelmezés precedensértékkel aligha fog bírni, hiszen nem illeszkedik szervesen sem a magyarországi, de a nemzetközi vagy az európai uniós jogfejlődés alapvonalaihoz, mégis érdekes adaléku szolgál az Alkotmánybíróság felfogásának megértéséhez.

<sup>22</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992. 77.

A diszkriminációs érvelés és a méltósághoz való jog értelmezése is azt az üzenetet hordozza, amely már fentebb, az Alaptörvény M) cikkének alkotmányos pozíciója kapcsán említésre került. Úgy tűnik, hogy „válsághelyzet”, tehát tömegek nehéz helyzetbe kerülése esetében az állami beavatkozás jogállami, alkotmányos mércéi megváltoznak, az alkotmányos elvek és a jogok alkotmányos pozíciói átértelmeződnek, ahogy azt e határozatban tapasztaljuk.

Ez a jelenség különösen érdekes azért, mert a jogállami mércéktől való eltérést az Alaptörvény, az alkotmányok általában, pontosan rendezik. A rendkívüli jogrend megítélésének, bevezetésének, időtartamának és menedzselésének pontos szabályait, annak kereteit az Alaptörvény tartalmazza. Újfajta „válsághelyzetet”, amely az alkotmányos mércék változásához vezet, tehát sem jogszabályban, sem bírósági, alkotmánybírósági értelmezési gyakorlattal nem lehet megállapítani az Alaptörvény zárt felsorolása szerint. Az Alkotmánybíróságnak az az Alaptörvény szerinti feladata, hogy a jogalkotót visszaterelje a rendes állapot szerinti mederbe akkor, ha egy kedvezőtlen, válságos társadalmi, gazdasági helyzetben esetleg alkotmányos, jogállami szempontból nem megfelelő megoldáshoz folyamodik.

### 6.5. Tisztességes eljárás – alkotmányos jogellenesség

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 34/2014-es alkotmánybírósági határozatban már vizsgáltak az indítvány érvei alapján újból át kell gondolnia.

Az AB álláspontja szerint a 2/2012. PK vélemény, valamint a 2/2014. PJE határozat világosan meghatározza, hogy a bíróságnak a kikötések tisztességességével összefüggésben mit kell vizsgálnia. Bár az Alkotmánybíróság szerint – ahogy azt előző határozatában is kifejtette – jelen ügyben nem merülhet fel olyan szakkérdés, amely bizonyítást igényel, az Alkotmánybíróságnak egyébként sem feladata annak megítélése, hogy a bíróság milyen bizonyítási indítványoknak ad helyt. Feladata csak arra korlátozódik, hogy jelen esetben megállapítsa, *expressis verbis* egyetlen bizonyítási lehetőséget sem zárt ki a törvény, a rövid határidő pedig az eljárás természetére tekintettel indokolt.

Igaz, hogy a mérlegelés és a bizonyítás kérdése az eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, az Alkotmánybíróság azért „megjegyzi, amennyiben a bíró-

ság indokoltan, az ügy eldöntéséhez szükséges bizonyítás felvétele érdekében lépi túl az ügyintézési határidőt, ahhoz a Törvény semmilyen szankciót nem fűz”.

Szokatlan indokolásában tehát arra mutat rá az Alkotmánybíróság, hogy adott helyzetben a szükségszerűen jogszerűtlen eljárással szemben alkotmányossági kifogás nem támasztható. Ha tehát mégsem alkalmas a törvényalkotó által szabott eljárási rend arra, hogy a bíróság eleget tegyen alkotmányos feladatának, akkor hát túllépheti a rá vonatkozó határidőt. A jogszabály megszegésének lehetősége mint a jogszabály alkotmányosságát igazoló tényező korábban nem jelent meg az alkotmánybírósági gyakorlatban.

## 7. A GAZDASÁGI VÁLSÁG MINT HIVATKOZÁSI ALAP

A jelen tanulmányban vizsgált AB határozatok kiélezett társadalmi problémára választ nyújtani szándékozó jogszabályokat vizsgáltak. Az AB számos olyan megállapítást tett e határozataiban, amelyek – várhatóan, illetve remélhetően – kizárólag a vizsgált tényállás mellett bírnak relevanciával. E határozatokban ugyanakkor az Alkotmánybíróság hangsúlyosan hivatkozott az alapjog-korlátozás alkotmányosságával kapcsolatban a gazdasági válságra.

2008 előtt az Alkotmánybíróság elvértve hivatkozott csupán határozataiban a gazdasági körülmények kedvezőtlen változásaira. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szakszervezeti vagyon védelméről, a munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlőségéről szóló 1991. évi XXVIII. törvény 7. § (2) bekezdés b) pontjában és 9. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisítette. A határozat rendkívül világosan utalt az AB döntés kivételességére: „A rendszerváltás egy-egy, sajátos körülményeként lezajlódtott ebben a társadalmi folyamatban ugyanis a felhalmozott szakszervezeti vagyon – a jogilag rendezetlenül lebonyolódó megszűnésekkel, átalakulásokkal – tulajdonképpen „válságszituációba” került. Ebben a válsághelyzetben a törvényhozónak a vagyoni viszonyok végérvényes rendezéséig gondoskodnia kell az érdekképviselési mozgalom alkotmányos szabadságát garantáló szakszervezeti vagyon megóvásáról, használatáról, hasznosításáról és rendelkezésre állásáról.

A kivételes és egyszeri beavatkozás lehetőségének alkotmányossága a munkavállalói érdekképviseltek rendkívüli fontosságához és a szakszervezeti átalakulás befejezett tényéhez kötődik, ebből nem következik annak alkotmányos lehetősége, hogy az egyéb társadalmi szervezetek átalakulása és ezzel kapcsolatban a vagyoni viszonyok rendezése utólagos törvényhozások sorozata útján és annak alapján menjen végbe.” Az Alkotmánybíróság az államcsőd elkerülése érdekében hozott Bokros-csomag egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban is változtatott néhány ponton a korábban kialakított mérlegelési szempontjain, ám meggyőzőbb jogi érveléssel támasztotta alá azt, hogy az adott helyzetben ez miért szükséges.

A 2008-as gazdasági válságot követően az AB gyakorlata rendkívül jelentős változáson ment át. A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 14. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, további rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról, valamint alkotmányjogi panaszok elutasításáról és visszautasításáról szóló 23/2013. (IX. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy „[a] gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövid távú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni.”<sup>23</sup>

A fentiekben részletesen vizsgált 8/2014. (III. 20.) AB határozatban a többségi vélemény tényként rögzítette, hogy „az adott esetben – a végtörlesztés kapcsán – egy nemzetközi válságban Magyarországon előállt, jelentős, kivételes és súlyos helyzetben történő jogszabályi beavatkozásról volt szó.”<sup>24</sup> E mellett Lenkovics Barnabás párhuzamos indokolásában részletesen vizsgálja a válság kapcsán keletkező állami feladatokat. E szerint „[a] törvényhozónak olyan „alkotmányos polgári jogi” megoldást kell normatív szinten találnia, amely ha nem is minden egyes szerződésre, de legalábbis az érintett szerződések túlnyomó többségére nézve jogos és igazságos. Jogos akkor, ha megfelel az alkotmányos magánjog alapvető követel-

<sup>23</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [47].

<sup>24</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [95].

ményének, vagyis helyreállítja a felek között az egyenjogúságot, a mellérendeltséget és az egyenértékűséget, azaz – egy szóba sűrítve – az érdek-egyensúlyt. Igazságos akkor, ha kellően differenciált és egyenlő körületekintéssel figyelembe veszi mindkét fél szempontjait, az adósok vagyoni és szociális helyzetét, a szerződés célját, illetőleg a felek válsághelyzet előtti és utáni előnyeit és hátrányait is.”<sup>25</sup>

A válságra való hivatkozás megjelenik a 34/2014. (XI. 14.) és a 2/2015. (II. 2.) AB határozatokban is. Az előbbi indokolása azt rögzíti, hogy „[k]öztudomású, hogy a 2008–2009-es globális pénzügyi válságot követően az ilyen szerződések több százszázalékos nagyságrendben tartósan és súlyosan elnehezültek. Háztartások tömege került nehéz élethelyzetbe, családok tízezreit fenyegette a kilakoltatás stb. A probléma negatív következményeit a társadalom, a nemzetgazdaság egésze viseli, ezek kezelése, orvoslása bírói úton (az individuális jogvédelem keretében) nem volt lehetséges.”<sup>26</sup> Az utóbbi az emberi méltóság mint az általános személyiségi jog anyajoga kapcsán utal a „2008–2009-es globális pénzügyi válság és a tömegesen kötött deviza alapú kölcsönszerződések következtében kialakult szociális válsághelyzetre”.<sup>27</sup>

Álláspontom szerint önmagában is kérdés, hogy a gazdasági válság mennyiben szolgálhat a korábban kialakított standardok felülvizsgálatának szempontjaként. Ehhez képest azonban az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata felvet egy sokkal pragmatikusabb problémát is: a gazdasági válságra való hivatkozás, minden további magyarázat nélkül értelmezhetetlenné teszi az Alkotmánybíróság megállapításait. Az AB határozatainak indokolása ugyanis nem úgy szól, hogy egy adott kérdésben az Alkotmánybíróság gyakorlata az alábbi volt, amely gyakorlat alapján az aktuális ügyben a következő eredményre jutnánk, de a gazdasági válságra tekintettel eltérő eredményt lát az Alkotmánybíróság indokoltnak, ezért, kizárólag a gazdasági válságra tekintettel, az AB eltekint a korábbi alkot-

<sup>25</sup> A válságra való hivatkozás megjelenik még a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénynek a közéleti szereplő személyiségi jogának védelmére vonatkozó 2:44. §-ának „méltányolható körzérdekből,” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 7/2014. (III. 7.) AB határozatban is. Bár a határozat azt vizsgálta, hogy alkotmányos-e a közéleti szereplők személyiségi jogainak a szabályozása, a válságra való hivatkozás még ebben a kontextusban, Dienes-Oehm Egon különvéleményében is megjelenik. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [86].

<sup>26</sup> 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [44].

<sup>27</sup> 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [64].

mányértelmezésétől és a következő új értelmezést látja igazolhatónak az alábbi indokok szerint. Az AB határozatokban csupán annak lakonikus indokolása jelenik meg, hogy a gazdasági válság komoly következményekkel járt Magyarországon, majd az Alkotmánybíróság hivatkozva korábbi határozataira azoktól eltérő értelmezést alakít ki. Ennek alapján nem állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság határozataiban foglaltak csupán a gazdasági válság során mérvadóak, vagy az Alkotmánybíróság a korábbi álláspontját a gazdasági válságtól függetlenül is felül kívánta írni.

Lenkovics Barnabás a Magyarország Alaptörvénye Átmeneti Rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében hosszan elmélkedik az országot sújtó súlyos, kiterjedt és mély politikai, gazdasági, pénzügyi, szociális, morális válságról, és arról, hogy mindez hogyan érinti az alapjogokat. Szladitsot idézve Lenkovics indokoltan tartja az ország kormányozhatósága érdekében a válságjogi megoldásokat.<sup>28</sup> Véltetően kivételesen előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyek átmenetileg eltérő megoldásokat tehetnek szükségessé. Az Alkotmánybíróság elmúlt néhány éves gyakorlata azonban azt a veszélyt hordozza, hogy az AB a kivételes, ezért általános használatra nem alkalmas mércék sorozatos alkalmazásának, elfogadásával hozzájárul az alkotmányos rend relativizálásához, kiszámíthatatlanságához.

## 8. KÖVETKEZTETÉSEK – JOG ÉS POLITIKA HATÁRÁN

A magyar jogi szakirodalomban legutóbb Téglási András írása adott áttekintést arról, hogy a válsághelyzet mint jogi indok hogyan jelenik meg egyes európai uniós tagállamok, az EU Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága bírósági gyakorlatában a szociális jogok terén.<sup>29</sup> Chronowski Nóra és Vincze Attila tanulmánya<sup>30</sup> pedig azt mutatta be, hogy a magyar alkotmánybíráskodásban 1990 óta mikor és hogyan jelent meg a „válság-

<sup>28</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás, különvélemény 4. és 7. pont.

<sup>29</sup> TÉGLÁSI András: A szociális jogok „alap” jogvédelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására, *Avagy a jogrendszerek versenye „rückwärts”-ben (?)*. *Justum, Aequum Salutare*, 2015:4. (Megjelenés alatt.)

<sup>30</sup> CHRONOWSKI Nóra–VINCZE Attila: Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban. *Alkotmánybírársági Szemle*, 2014:2. 104–112.

helyzet” mint hivatkozási pont. Jelen tanulmány a devizahiteles alkotmánybíróági határozatok részletesebb elemzésével kívánt hozzájárulni a diskurzushoz.

A dolgozat fő állítása, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata következetlen. Még nem látszik ennek a hosszú távú hatása. Egyes mércék változóban, újszerű mércék jelennek meg, ám koherens és igazolható új értelmezési rend nem rajzolódik ki.

Mivel az Alkotmánybíróság legitimitása nem az autoritásából ered, hanem abból a nyilvánosan igazolható értelmezési keretből, amelyhez döntései igazodnak,<sup>31</sup> a definiálható és így vitatható keret híján az alkotmánybíráskodás legitimitása is könnyen elvész. A jogi szakmai érdemi kritika nem lehetséges akkor, ha eltűnnek a normatív alapok. Ez esetben csak a politikai cselekvés és a politikai viszonyulás lehetősége marad fenn. Jogi alapok és azokhoz szorosan igazodó következetes érvelések (állandó gyakorlat) nélkül ugyanis az alkotmánybíróági döntések is politikai döntésnek minősülnek.

A devizahiteles határozatok tapasztalata, hogy a „válsághelyzet” és a jelenlegi alkotmánybíróági többség szemlélete együtt alkalmas volt arra, hogy számos, az Alaptörvény szövege alapján is normatívnak hitt mércét elhalványítson. Ilyen mérce volt többek között a hatalommegosztás elve, a bírói függetlenség, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma vagy a tisztességes eljáráshoz való jog. A fenti alkotmányos elvek és jogok védelmének szintje jelentősen megváltozott a vizsgált határozatok nyomán, egyes jogok, például az emberi méltósághoz való jog, és egyes államcéllok, mint a fogyasztóvédelem pedig újszerű alkotmányos pozíciót és jelentést kaptak.

Kérdés az, hogy ezentúl ez mindig így lesz-e, vagy ezek csak itt és most érvényes alkotmánybíróági felfogások. A vizsgált határozatok következménye mindenképpen a jogi bizonytalanság, amely nem kedvez egy stabil alkotmányos rendnek, amely a nemzetközi joggal és az európai uniós joggal kölcsönhatásban kíván érvényesülni.

<sup>31</sup> DWORIN, Ronald: Objectivity and truth: You'd better beleive it. *Philosophy and Public Affairs*, 1996:25. 87–139.



*Felhasznált irodalom*

- CHRONOWSKI Nóra–VINCZE Attila: Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2014:2.
- CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről: A törvényhozási eljárás alkotmányossági kérdései. *Jogesetek Magyarázata*, 2012:1.
- DRINÓCZI Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekéről. A szerződési szabadság régi-új korlátai. *Jogesetek Magyarázata*, 2014:2.
- DWORKIN, Ronald: Objectivity and truth: You'd better beleive it. *Philosophy and Public Affairs*. 1996:25.
- GÁRDOS István: Jog, jogértelmezés. Gondolatok a devizahiteles törvények kapcsán. *MTA Law Working Papers*, 2015:3. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/Gardos\\_2015\\_3.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/Gardos_2015_3.pdf).
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*. Dialóg Campus, Budapest, 2011.
- PAPP Imre: A jogbiztonság formai eleme: A kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2013:1.
- TÉGLÁSI András: A devizahitelezés problémája és kezelésének alkotmányos kérdései az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. In Lenter Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszerkálátati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2015.
- TÉGLÁSI András: A szociális jogok „alap” jogvédelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására, avagy a jogrendszerek versenye „rückwärts”-ben (?). *Justum, Aequum Salutare*, 2015:4.





